



**Michelle
Dias Navega**

**O Programa de Assistência Económica e
Financeira: Impacto nos Municípios Portugueses**



**MICHELLE
DIAS NAVEGA**

O Programa de Assistência Económica e Financeira: impacto nos Municípios Portugueses

Relatório de estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão, realizado sob a orientação científica, do Doutor Manuel Luís Au-Yong Oliveira, Professor Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo, e coorientação científica da Doutora Mara Teresa da Silva Madaleno, Professora Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo da Universidade de Aveiro.

o júri

presidente

Prof. Doutora Conceição Maria Oliveira da Cunha

professora auxiliar do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo,
Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Ramiro Manuel Ramos Moreira Gonçalves

professor associado c/ agregação, Departamento de Engenharias, Escola de Ciências e
Tecnologia, Universidade de Trás-Os-Montes e Alto Douro

Prof. Doutor Manuel Luís Au-Yong Oliveira

professor auxiliar do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo,
Universidade de Aveiro

agradecimentos

À professora Doutora Mara Madaleno, pela orientação e pelas críticas construtivas;

Ao professor Doutor Manuel Oliveira, pelo apoio, incentivo e opiniões indispensáveis na realização do presente trabalho.

A todos aqueles que amavelmente se disponibilizaram para responder aos questionários feitos por mim e assim contribuíram para a realização deste estudo.

Aos meus pais e irmão.

A todos o meu sincero agradecimento.

palavras-chave

Plano de Ajustamento Económico e Financeiro, Municípios Portugueses, Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

resumo

A conjectura vivida em Portugal levou a que o processo de reforma da administração local tenha sido uma constante nos últimos Governos constitucionais, assim como foi nos regimes anteriores. De entre várias medidas e leis preconizadas destacam-se a Reforma do Poder Local, que têm por base o Documento Verde da Reforma da Administração Local, lançado pelo XIX Governo Constitucional. A par destas alterações destaca-se a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pela Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, em conjugação com o DL nº 127/2012, de 21 de junho, que estabelece as regras a aplicar à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, entre as quais se incluem as Autarquias Locais, e mais particularmente, os municípios.

A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso pretende introduzir um novo paradigma na gestão autárquica: só se deve gastar na medida das disponibilidades existentes, contribuindo assim para a redução da dívida e dos orçamentos empolados que conduziram a graves situações de desequilíbrio. Considera-se relevante o estudo sobre o impacto que estas mudanças tiveram no quadro de competências dos Municípios com efeitos ainda visíveis na gestão dos municípios, bem como a análise das opiniões dos responsáveis dos municípios, cujos resultados obtidos ajudaram a perceber a sua posição face à necessidade de reformar o poder local e proceder a um conjunto de alterações na gestão, organização e atribuição dos recursos públicos. O não empolamento dos orçamentos por parte dos municípios representa a consequência/efeito mais significativo tal como foi possível inferir da entrevista realizada e questionários implementados.

keywords

Economic Financial Adjustment Programme, Portuguese Counties, Law of Commitments and Late Payments

abstract

The conjecture lived in Portugal, has led to the process of reform of local administration has been a constant in recent constitutional governments, as it was in previous regimes. Among several measures and laws advocated are the Local Power Reform, which are based on the Green Paper on Reform of Local Administration, launched by the 19th Constitutional Government. In addition to these changes, the Act on Commitments and Late Payments (LCPA), approved by Law no. 8/2012, of February 21, in conjunction with DL No. 127/2012 of June 21, the rules to be applied to the assumption of commitments and arrears of public entities, which include Local Authorities, and more particularly, municipalities.

The Law of Commitments and Late Payments aims to introduce a new paradigm in self-management: it must only be spent to the extent of existing assets, thus contributing to the reduction of debt and uncontrolled spending that have led to serious situations of imbalance.

It is important to study the impact of the changes had on the competences of the Municipalities with still visible effects in the management of the municipalities, as well as the analysis of the opinions of the heads of the municipalities, whose results helped to perceive its position in relation to the need to reform local power and make a number of changes in the management, organization and allocation of public resources. The lack of the high budgets by the municipalities represents the most significant consequence / effect, as possible to infer through the results obtained by the interview performed and questionnaires implemented.

Índice

Índice Figuras.....	iii
Índice tabelas	iv
Índice Gráficos.....	v
Lista Acrónimos	vi
Introdução.....	1
Capítulo I - As Autarquias Locais.....	3
1.1 Enquadramento.....	3
1.1.1 Municípios	3
1.1.2 Freguesias.....	5
1.1.3 Serviços municipalizados e Entidades do Setor Empresarial Local	6
1.2 A autonomia da administração local no pós-25 de Abril.....	6
1.3 As finanças Locais	7
1.4 A Lei das Finanças Locais.....	9
1.5 O POAL - Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais	10
Capítulo II - Programa de Assistência Económica e Financeira - Portugal.....	13
2.1. Efeitos do PAEF nas Autarquias Locais.....	16
2.2. A Nova Lei das Finanças Locais (NLFL)	20
2.2.1. Transferências financeiras para os municípios	24
2.2.2 Repartição de recursos públicos	24
2.2.3 Endividamento - Regime de crédito e de endividamento municipal	28
2.3 A Reforma Administrativa do Poder Local.....	30
2.3.1 Sector Empresarial Local (SEL)	31
2.3.2 Organização do território	32
2.3.3 Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento.....	33
2.3.4 Democracia Local	33
2.4 Evolução das contas dos municípios	34
2.4.1. Despesas totais das câmaras municipais: efetivas, ativos e passivos financeiros.....	34
Capítulo III – A Análise do Impacto do PAEF através de um Estudo de Caso.....	39
3.1 Metodologia e Técnicas de Investigação.....	39
3.2 Caracterização da amostra	40
3.3 Entrevista Pessoal a um Órgão Dirigente.....	41
3.4 Análise e resultados	42
3.5 Pesquisa por inquérito: Municípios Portugueses	49
3.5.1 A Reforma Administrativa do Poder Local.....	49

3.5.2 A atribuição de competências.....	50
3.5.3 As competências das Freguesias	50
3.5.4 As competências da Câmara Municipal.....	51
3.5.5 A transferência de competências da Câmara Municipal para as Freguesias	51
3.5.6 As competências da Assembleia Municipal	54
3.5.7 A transferência de competências da Câmara Municipal para a Assembleia Municipal	55
3.5.8 A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso	56
<i>3.6 Quadro Legal da LCPA.....</i>	<i>57</i>
<i>3.7 Assunção de compromissos.....</i>	<i>58</i>
<i>3.8 Controlo Orçamental.....</i>	<i>59</i>
<i>3.9 Limite das despesas com pessoal para os municípios</i>	<i>60</i>
<i>3.10 Dever de prestação de informação</i>	<i>61</i>
<i>3.11 Dependência financeira dos municípios</i>	<i>62</i>
<i>3.12 Reorganização administrativa do território</i>	<i>63</i>
<i>3.13 Impacto presente das medidas da Troika.....</i>	<i>64</i>
4. Conclusões	66
Referências.....	69
Anexo 1: Entrevista transcrita.....	71
Anexo 2: Questionário	80

Índice Figuras

Figura 1: Atribuições das freguesias	5
--	---

Índice tabelas

Tabela 1: Repartição do empréstimo.....	14
Tabela 2: Comparação das alterações aos diplomas.	20
Tabela 3: Definição dos fundos.....	25
Tabela 4: Alterações da lei relativamente à distribuição dos fundos	28
Tabela 5: Evolução das despesas efetivas.....	34
Tabela 6: Evolução dos ativos financeiros.....	35
Tabela 7: Evolução dos passivos financeiros.....	35
Tabela 8: Evolução das receitas correntes	36
Tabela 9: Evolução das receitas de capital	37
Tabela 10: Evolução das receitas efetivas.....	37
Tabela 11: Guião de entrevista pessoal.....	41

Índice Gráficos

Gráfico 1: Caracterização da amostra por dimensão	40
Gráfico 2: Caracterização da amostra por categoria profissional	40
Gráfico 3: A reforma da administração local promove as medidas que a administração local precisa.....	50
Gráfico 4: As autarquias locais, nomeadamente os Municípios e Freguesias, viram as suas competências reforçadas.	54
Gráfico 5: As competências da Assembleia Municipal foram reforçadas.....	55
Gráfico 6: Houve perda de competências do Município para a Assembleia Municipal.....	56
Gráfico 7: O endividamento das autarquias locais passou a dominar de forma mais acentuada a agenda das mesmas.	57
Gráfico 8: O município, relativamente ao surgimento de várias leis relacionadas com pagamentos em atraso, adaptou-se bem.	58
Gráfico 9: As restrições impostas à gestão financeira dos municípios, através do estabelecimento de limites aos défices, endividamento e pagamentos em atraso foram positivas.	59
Gráfico 10: O controlo de despesas é uma prioridade no município, acentuada depois da Troika.....	60
Gráfico 11: Houve redução de postos de trabalho devido à presença da Troika.	61
Gráfico 12: Houve maior reporte de informação após a intervenção da Troika.....	62
Gráfico 13: A redução das transferências para as administrações locais impostas pela Troika trouxeram impactos.....	63
Gráfico 14: A reorganização administrativa do território trouxe benefícios para as autarquias.	63
Gráfico 15: Ainda existe impacto significativo das medidas da Troika.....	64

Lista Acrónimos

CRP - Constituição da República Portuguesa
CF – Compensação Financeira
CMMi – Capitação Média do Município
CMN – Capitação Média Nacional
DGAL - Direção-Geral das Autarquias Locais
FMI - Fundo monetário internacional
FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro
FEFF - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FCM – Fundo de coesão Municipal
FFF – Financiamento das Freguesias
FGM - Fundo Geral Municipal
FSM – Fundo Social Municipal
IGF - Inspeção Geral de Finanças
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
IRS – Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares
LCPA - Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL – Lei das Finanças Locais
LOE – Lei do Orçamento do Estado
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
ME - Memorando de Entendimento
Ni – População residente
NLFL - Nova Lei das Finanças Locais
OE – Orçamento de estado
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL - Programa de Apoio à Economia Local
PMP – Prazo Médio de Pagamentos
POCAL – Plano oficial de contas das Autarquias Locais
RFALEI – Novo Regime das Autarquias Locais
SEL – Setor Empresarial Local
SIIAL – Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
UE – União Europeia

Introdução

A elaboração do presente estudo centra-se no programa de assistência económica e financeira a Portugal, mais concretamente, nos seus efeitos ao nível das autarquias locais. O aumento da complexidade das contas públicas levou à implementação de diversas medidas de controlo interno com o objetivo de não comprometer a consecução dos objetivos previstos. Como parte integrante da “máquina” do Estado, as autarquias locais estão interligadas a esta complexidade. A gestão financeira dos municípios portugueses foi seriamente afetada por um conjunto de fatores externos, dos quais se destacam o Programa de Assistência Económica e Financeira (de maio de 2011 a 2014) que impôs fortes restrições orçamentais.

Torna-se importante estudar os efeitos que estas medidas tiveram nos municípios, devido às implicações diretas na forma como os recursos foram geridos, e nas mudanças que tais medidas trouxeram ao nível dos apoios sociais bem como da organização do território. Neste último ponto destaca-se a reorganização administrativa das freguesias que trouxe, em alguns casos, um aparente distanciamento da população aos serviços bem como extinção de postos de saúde que poderão se revelar por terem sido de extrema importância para as populações.

O conjunto destas medidas provocou ainda alterações relevantes na distribuição de atribuições e competências entre as entidades da administração local, na composição das receitas, na assunção de compromissos e nas regras de endividamento dos municípios. Tendo por base estes princípios, o presente relatório tem por objetivo enriquecer a literatura existente, dado que não existem muitos estudos a versar sobre este tema. Desta forma, são apresentados os efeitos/consequências do PAEF (plano de ajustamento económico e financeiro) bem como uma análise das respostas dadas pelos representantes locais, via questionário, acerca do tema. Procura-se neste trabalho responder a duas questões essenciais para as quais se utilizaram questionários e uma entrevista envolvendo os 308 municípios em Portugal.

Deste modo, procuramos saber se o Programa de Assistência Económica e Financeira provocou grande impacto nos Municípios Portugueses e quais; bem como se tentou encontrar resposta sobre qual a visão dos municípios relativamente às medidas de austeridade, no período de 2011 a 2013. Conseguimos concluir que, durante o período em que Portugal usufruiu de menor independência financeira, face aos seus credores internacionais, e face aos compromissos assumidos de forma a assegurar o financiamento necessário para fazer face às suas responsabilidades, incluindo ao nível do mais básico funcionamento da nação, que Portugal recebeu um importante aconselhamento, que levou a mudanças culturais e de procedimento e de processo que, se durarem, poderão levar Portugal a um outro patamar de produtividade e

projeção internacional. Efetivamente, nas palavras do entrevistado, o Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara de Cantanhede: *“O que se passava é que havia algum descontrolo das contas públicas dos municípios. Era necessário regular/estabilizar essas mesmas contas municipais tanto que tiveram de ser criados objetivos, procedimentos e regras de um maior controlo dessas mesmas despesas... anteriormente, os orçamentos estavam empolados, eram de um valor muito superior e eram orçamentos irreais, ou seja não correspondiam àquilo que havia, realmente, monetariamente. Hoje os valores são reais, e chegamos ao final do ano financeiro e a execução desse orçamento corresponde a mais de 95%, o que é bastante positivo.”* No entanto, os sacrifícios exigidos aos contribuintes, e ao cidadão comum, foram muitos, e embora Portugal tenha sido exemplar na sua entrega aos objetivos traçados, teremos que ter um especial cuidado para que tudo não volte à “estaca zero”, com todas as perdas humanas e outras (incluindo também perdas económicas) que isso envolverá.

O presente estudo incorpora um enquadramento ao tema e aos assuntos abordados, havendo uma secção dedicada às autarquias locais onde é abordada a sua constituição que ajuda a enquadrar o tema de investigação. Posteriormente, o capítulo 2 explica o programa de ajustamento económico e financeiro, abordando os seus efeitos a vários níveis – económicos e financeiros; sociais e reorganização do território.

A metodologia seguida para a realização do estudo tendo em consideração as diversas perspetivas da reforma da administração local e os objetivos a alcançar no eixo da Democracia Local, efetuou-se um estudo de caso envolvendo os 308 Municípios portugueses apresentado no capítulo 3. A metodologia adotada tem um cariz qualitativo, assente na utilização de pesquisa bibliográfica e análise documental, a que se acresceu o recurso a inquéritos por questionário¹. Em relação à análise documental, focou-se no estudo dos diplomas legais em vigor, e respetivas propostas de alteração. Para além disso, desenvolveu-se uma análise comparativa entre os diplomas em vigor, e os respetivos diplomas de alteração, com o objetivo de recolher dados fiáveis. Os questionários foram utilizados para recolher as opiniões de especialistas e principais intervenientes na respetiva área de estudo. Dos 308 Municípios responderam 51 Municípios aos quais se junta uma entrevista pessoal a um dirigente municipal. Esta mesma entrevista enriquece o presente estudo, uma vez que, se trata de opiniões de alguém que trabalha há muitos anos no setor e retratou de forma clara e sucinta a realidade dos factos. Em seguida, encontram-se uma secção dedicada aos resultados obtidos, outra dedicada à discussão dos mesmos e outra onde se explica sucintamente as conclusões retiradas a partir da análise dos dados com base nas conclusões retiradas. Por fim, encontra-se uma secção onde se apresenta a conclusão e sugestões de investigação futura.

¹ Em anexo.

Capítulo I - As Autarquias Locais

1.1 Enquadramento

“A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.”

² Definindo-se “*como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.*” (artigo 236.º/1 - CRP).

A Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa, considerou que “*as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático (...), encontrando-se o princípio da sua autonomia consagrado no art.º 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).* No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (artigo 236.º/1 - CRP), embora estas últimas ainda não tenham sido instituídas em concreto (artigos 255.º e 256.º). As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.

Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica. A divisão administrativa do território é estabelecida por lei (CRP, Artigo 236.º - Categorias de autarquias locais e divisão administrativa).

1.1.1 Municípios

Segundo o anuário financeiro dos municípios portugueses do ano 2017³, existem em Portugal 308 municípios dos quais 278 no Continente e 30 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Com efeito, legalmente definidos como autarquias locais, os municípios adquiriram ao longo do tempo considerável notoriedade, evidente com a crescente transferência de atribuições e competências.

O regime jurídico de transferência de competências do Estado para as autarquias locais constava da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Lei das Autarquias Locais - LAL), republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. No entanto, com o novo quadro de competências transferidas para os municípios, em consonância com as freguesias, foi revogada pela Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro.

A referida lei estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para

² Constituição da República Portuguesa - TÍTULO VIII Poder Local CAPÍTULO I Princípios gerais Artigo 235.º (Autarquias locais).

³ <https://www.occ.pt/pt/noticias/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses-2017/>

as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Tendo em consideração a organização dos municípios e o respetivo quadro de competências, a lei prevê a existência de órgãos locais próprios. Nos termos da Constituição da República Portuguesa, os órgãos representativos do município são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. A Assembleia Municipal representa o órgão deliberativo, uma vez que, é o órgão que toma as grandes decisões e define as orientações do respetivo município. Em geral, compete à Assembleia Municipal acompanhar a atividade da Câmara Municipal, aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, apreciar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas que refletem o comportamento financeiro do município. A Assembleia Municipal é composta por membros eleitos diretamente e membros eleitos por inerência. Por um lado, é constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e, por outro, por membros eleitos em número igual ao daqueles mais um, não podendo, o número dos membros eleitos diretamente ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva Câmara Municipal (*art.º 42.º da n.º Lei 5-A/2002, de 11 de janeiro*).

Por outro lado, a Câmara Municipal representa o órgão executivo colegial do município.⁴ De acordo com o nº1 do art.º 56º da referida lei, a Câmara Municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente, e é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área. O órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento.⁵

A Constituição da República Portuguesa traça ainda os seguintes princípios gerais do regime jurídico das Autarquias Locais:

- Compete à assembleia municipal a aprovação das “Opções do Plano” e do “Orçamento”. (*artigo 237º/2*);
- As autarquias locais têm património e finanças próprios. (*artigo 238/1*);
- As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços. (*artigo 238/3*);

⁴ Artigo 252.º - CRP.

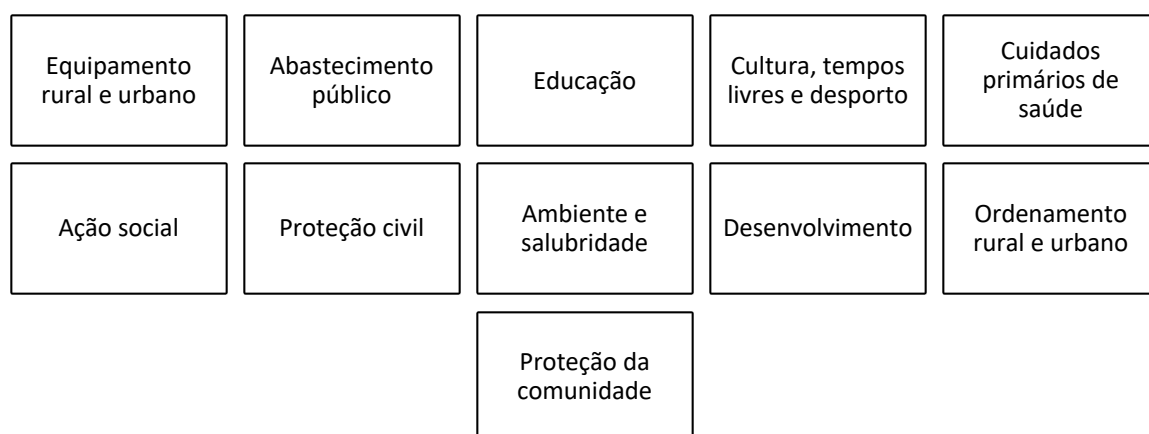
⁵ Artigo 239.º, nº3 (Órgãos deliberativos e executivos).

- As autarquias locais podem dispor de poderes tributários (*artigo 238/4*), dispõem de receitas tributárias próprias (*artigo 254/2*) e de poder regulamentar próprio (*artigo 241*);
- Os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos diretos. (*artigo 254/1*).

1.1.2 Freguesias

A freguesia é a autarquia local de menor dimensão e visa a prossecução de interesses próprios da população residente numa subdivisão do concelho, mediante órgãos representativos eleitos. Embora tendo grande importância histórica, a relevância do ponto de vista político, económico, administrativo e financeiro da freguesia não equivale à do município. A notoriedade da freguesia diminuiu muito com a reorganização administrativa territorial autárquica, aprovada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que, na verdade, resultou num processo de extinção e/ou fusão pela criação de uniões de freguesias, em que desapareceram cerca de mil das 4.159 até então existentes. Legalmente, *“a freguesia criada por efeito da agregação constitui uma nova pessoa coletiva territorial, dispõe de uma única sede e integra o património, os recursos humanos, os direitos e as obrigações das freguesias agregadas.”*⁶ Atualmente, existem em Portugal 3.091 freguesias dos quais 2.882 no Continente, 155 nos Açores e 54 na Madeira.⁷ As freguesias possuem as atribuições apresentadas na figura 2, nos seguintes domínios, segundo o artigo n.º 7.º, n.º2 da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Figura 1: Atribuições das freguesias



Fonte: Elaboração própria, segundo legislação em vigor.

⁶ Artigo n.º 9º, n.º2, Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio.

⁷ <https://www.occ.pt/pt/noticias/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses-2017/>

A mesma lei no seu artigo n.º 5 define que os órgãos de governo da freguesia são a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia. A Assembleia de Freguesia corresponde ao órgão deliberativo, ou seja, o órgão que toma as grandes decisões e define as orientações relativas à freguesia. Entre outras, compete-lhe acompanhar a atividade da Junta de Freguesia, aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento e apreciar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas que refletem o comportamento financeiro do município.⁸ Segundo o artigo n.º 16.º, a Junta de Freguesia é o órgão executivo da freguesia, isto é, o órgão responsável pela gestão corrente dos seus assuntos. Entre outras funções compete-lhe executar as deliberações do órgão deliberativo, elaborar e executar as opções do plano e a proposta de orçamento e elaborar e aprovar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas.

1.1.3 Serviços municipalizados e Entidades do Setor Empresarial Local

As reformas do setor público implicaram um conjunto de importantes reconfigurações nas formas organizacionais de prestação de serviços públicos. Ao nível da Administração Local evidencia-se a transferência da prestação de bens e serviços para outras entidades do setor público para o setor empresarial local (SEL) através da constituição de empresas municipais e/ou serviços municipalizados. A atual Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) impõe, no seu artigo n.º 75, que os municípios apresentem contas consolidadas com as entidades detidas ou participadas, sendo eles a entidade “mãe” ou consolidante.

A lei estabelece ainda que o grupo autárquico é composto por um município, uma entidade intermunicipal ou uma entidade associativa e pelas entidades controladas, de forma direta ou indireta, definindo-se controlo como o poder de gerir as políticas financeiras e operacionais da outra entidade, a fim de beneficiar das suas atividades. Ainda são consideradas as participações dos municípios em Fundações, Associações e outras entidades de direito público ou privado, que não estejam incluídas no SEL.

1.2 A autonomia da administração local no pós-25 de Abril

A instauração do regime democrático acarretou novos desafios no que concerne ao papel e à posição das autarquias, com incidência especial na autonomia municipal e na descentralização. A primeira transformação, consagrada na Constituição de 1976, foi a eleição das instituições autárquicas e a não existência de aprovação e homologação do poder central aos eleitos. O artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa de 1976 estabelece a organização das

⁸ Artigo n.º 9, Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio.

autarquias locais, define o seu estatuto jurídico e consagra a sua autonomia administrativa e financeira.

No que toca à regulamentação financeira, o novo regime democrático definiu como princípios fundamentais a justiça na repartição dos fundos públicos, seja pelo Estado central seja pelas autarquias, e a «correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau». À luz destes desígnios o regime financeiro das autarquias locais teve diferentes períodos de autonomia, dos quais:

- Entre 1976 e 1979 (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro), mesmo com o reconhecimento constitucional da autonomia financeira das autarquias, estas apresentaram-se subalternas ao poder central neste período. Este facto tem explicação, exatamente, pelo tempo de três anos que demorou a promulgação da lei das finanças locais a 2 de Janeiro de 1979;
- Entre 1979 e 1984, com a Lei das Finanças Locais em vigor, as autarquias começaram a ter conhecimento das verbas que receberiam e a poder executar as suas atividades com receitas definidas. Contudo, este período é marcado pelo sucessivo corte de verbas pelos Governos centrais;
- Entre 1984 e 1986, com a alteração da Lei das Finanças Locais é revogado o mínimo de 18% na participação das autarquias nas despesas.

1.3 As finanças Locais

As finanças locais são a consequência direta de diversas reformas operadas em diversos períodos da história. São constituídas de receitas próprias fiscais, produto dos seguintes impostos diretos, cuja cobrança reverte na totalidade para os municípios:

- a) Contribuição autárquica que veio substituir a contribuição predial e entrou em vigor em 1989, com a reforma fiscal de então. Trata-se de um imposto com incidência no valor tributável dos prédios.
- b) Imposto municipal sobre veículos que incide sobre o uso e fruição e é determinado de acordo com as características dos mesmos.
- c) Imposto municipal que incide sobre o valor de transmissão de bens imobiliários, a título oneroso e é devido por aqueles para quem se transmitem os bens.
- d) Derrama que só pode ser lançada para ocorrer ao financiamento de investimentos ou no âmbito dos contratos do reequilíbrio financeiro.

Existem, ainda, receitas provenientes de taxas designadamente da concessão de licenças e da prestação de serviços pelas autarquias locais, multas e outras penalidades produzidas pela efetivação de sanções pecuniárias.

Taxas e tarifas: Tanto as taxas como as tarifas podem ser vistas como «preços» de bens e serviços públicos ou de utilidade pública. Por definição as taxas são contrapartidas diretas dos serviços prestados, quando ultrapassada esta contrapartida arrisca-se a assumir o carácter de imposto. As tarifas são um preço por unidade, por exemplo, o consumo de água (paga a quantidade que consumiu). Todavia a fixação do valor de uma e outras de acordo com a teoria tem de estar associada aos custos de produção, ou da manutenção do serviço.

Impostos: Ao contrário das taxas, os impostos locais são utilizados para financiar o fornecimento público onde tal não exista ou é difícil de calcular a relação direta entre serviço e benefício. Trata-se dos bens públicos puros, isto é, dos que são não-rivais e não-exclusivos, como por exemplo, a iluminação pública das ruas de um município ou os equipamentos coletivos que normalmente são pagos através do imposto sobre a propriedade.

Derramas: Correspondem à aplicação de sobretaxas a um ou mais impostos do Estado sobre um imposto móvel.

Transferências: Representam a grande fonte de financiamento das autarquias locais. As transferências do Orçamento do Estado para as autarquias locais justificam-se por diversas razões entre as quais:

- Aumento da eficiência na afetação de recursos. Permite compensar as autarquias pela presença de efeitos externos e partilhar receitas dos impostos nacionais.

Princípios constitucionais em matéria de finanças locais:

- Património e finanças próprios, ou seja, independência financeira global;
- Solidariedade e igualdade ativa, ou seja, o regime das finanças locais é estabelecido por lei e visa a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais (solidariedade) e a necessária correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau (igualdade ativa).
- As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.
- As autarquias locais dispõem de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.

Relacionando as receitas próprias com as receitas totais é possível aferir o grau de independência financeira dos municípios. Considera-se que existe independência financeira nos casos em que as receitas próprias representem, pelo menos, 50% das receitas totais.

1.4 A Lei das Finanças Locais

O regime de finanças locais anterior à Constituição de 1976 constituía uma reduzida autonomia para os municípios portugueses. As fontes de financiamento eram reguladas pelo Código Administrativo de 1940 estando as decisões, na altura, dependentes de decisões minuciosas da administração central. A divisão dos recursos públicos pelos diversos níveis de governo era feita através da concessão de subsídios, participações no financiamento de projetos ou na correção de défices. O primeiro passo na descentralização fiscal portuguesa é dado em 1979 com a publicação da primeira Lei das Finanças Locais (LFL - Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro), cujo objetivo foi estabelecer os meios próprios de financiamento autárquico e modificar o sistema de contabilidade das Autarquias Locais.

Posteriormente sucederam várias alterações à LFL nomeadamente:

- Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro;
- Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto;
- Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

Depois de cinco anos de vigência da Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, foi considerado relevante rever alguns aspetos que a sua aplicação revelou suscetíveis de aperfeiçoamento. A revisão da Lei n.º 2/2007 encontra-se expressamente prevista no Programa de Assistência Económica e Financeira, assinado em 17 de Maio de 2011 com a União Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu, para se adaptar aos processos orçamentais da nova Lei de Enquadramento Orçamental.

A reforma da Administração Local realizada pelo Governo, com base nos objetivos enunciados no Documento Verde da Reforma da Administração Local foram igualmente marcantes para a sua revisão, tendo como princípios fundamentais:⁹

- Ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual.
- Aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas.
- Dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local.
- Contribuir para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro.

Com efeito, procurou-se criar regras simples, mas ao mesmo tempo exigentes e coerentes, no que respeita, nomeadamente, ao equilíbrio orçamental, aos limites da dívida, aos mecanismos de recuperação financeira, à prestação de contas individuais e consolidadas e à auditoria externa e certificação legal de contas.

⁹ De acordo com a Proposta de Lei n.º 122/XII/2.^a.

1.5 O POCAL - Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais

A aprovação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), publicado no dia 22 de Fevereiro de 1999, através do Decreto-Lei n.º 54- A/99 marcou a reforma do sistema contabilístico das autarquias locais, passando a ser obrigatória a sua implementação a 1 de Janeiro do ano de 2002. O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) consolida a reformada administração financeira e das contas públicas no sector da administração autárquica. Em termos práticos, trata-se da adaptação das regras do plano oficial de contabilidade pública à administração local. Atualmente encontra-se aplicado aos 308 municípios portugueses, sendo o seu objetivo principal a criação de condições para a integração consistente da Contabilidade Orçamental, Patrimonial e de Custos, por forma a constituir um instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais.¹⁰

A integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos numa contabilidade pública moderna, que constituiu um instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais, possibilita:

- a. Maior controlo financeiro;
- b. Melhor preparação dos orçamentos, cumprindo regras e retomando os princípios orçamentais estabelecidos na lei do enquadramento do Orçamento do Estado;
- c. Mais e melhor acompanhamento da execução do orçamento das autarquias, procurando a utilização mais racional das dotações orçamentais;
- d. Disponibilização de informação tempestiva e relevante para os órgãos da administração autárquica;
- e. Obtenção, de forma célere, dos elementos indispensáveis para o cálculo dos agregados relevantes da Contabilidade Nacional;
- f. Disponibilização de informação preparada, adotando os princípios contabilísticos definidos no POCP sobre a situação patrimonial de cada autarquia local.

Por outro lado, introduziu a obrigatoriedade de serem implementados três subsistemas contabilísticos. 1) Contabilidade orçamental: que se baseia no princípio de caixa (*cash basis*), em que as receitas e despesas são registadas no momento em que se verifica o respetivo recebimento e pagamento. Contudo, possui também uma base de caixa modificada (*modified cash basis*), uma vez que se registam também os compromissos e as liquidações, ou seja, são

¹⁰ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 54-A/1999, de 22 de Fevereiro.

registadas as transações quando uma determinada entidade se compromete com o pagamento das despesas, bem como os direitos a liquidar. Os principais mapas deste subsistema respeitam à Execução Orçamental (despesa e receita) e aos Fluxos de Caixa. 2) Contabilidade patrimonial: elaborada na base do acréscimo (*accrual basis*), onde se registam todos os acontecimentos que implicam uma alteração, em termos quantitativos ou qualitativos, do património de uma entidade pública obtendo-se, deste modo, informação da situação patrimonial e financeira dessa mesma entidade. O Balanço e a Demonstração dos Resultados por natureza constituem os principais mapas deste subsistema contabilístico. 3) Contabilidade de Custos: a partir de vários mapas cujos diversos modelos são definidos no POCAL, é obtida informação do custo por funções, por bens e por serviços;

No que diz respeito aos bens patrimoniais, conduziu à necessidade de inventariar todos os bens móveis, imóveis e veículos, independentemente do seu domínio (público ou privado), e de os atualizar anualmente, através do cálculo da depreciação (amortizações). O novo sistema contabilístico preconizado pelo POCAL apresenta as seguintes características, que representam mais-valias em relação ao sistema contabilístico anterior:

- Facilita a verificação do cumprimento da legalidade, da regularidade financeira e da eficácia das operações (perspetiva legal), nomeadamente ao estabelecer regras sobre a elaboração e execução do orçamento, ao definir documentos de suporte e ao exigir a definição e aplicação de um Sistema de Controlo Interno;

- Numa perspetiva orçamental, regista a execução do orçamento e determina os resultados orçamentais (défice ou excedente) através do registo digráfico, criando contas específicas para cada fase de execução da despesa e da receita e definindo os mapas de prestação de contas, os documentos e os livros de suporte;

- Numa perspetiva financeira, possibilita o controlo e o acompanhamento individualizado da situação orçamental e financeira, nomeadamente com a criação de contas para as diferentes fases da execução da despesa e da receita, conjuntamente com utilização obrigatória do classificador económico, permitindo ainda a obtenção de balancetes por devedores e por credores;

- Numa perspetiva patrimonial, torna possível preparar o balanço patrimonial das entidades, reconhecendo a composição e valor do seu património, bem como a sua evolução, e facilitando a inventariação, atualização e controlo dos ativos fixos imobilizados (quer de domínio privado, quer de domínio público);

- Possibilita a determinação dos resultados económicos em termos analíticos, evidenciando os custos e, em alguns casos, os proveitos e resultados, para cada função, bem, serviço ou atividade (perspetiva económica e de custos);

- Ao ser usada a base de acréscimo (nos subsistemas patrimonial e de custos) em conjunto com a base de caixa e de compromissos (no subsistema orçamental), permite reconhecer não apenas obrigações constituídas, direitos, pagamentos e recebimentos, mas também ativos e passivos, calculando custos, proveitos e resultados económicos;
- Utiliza a digrafia em todo o sistema (embora sendo opção para a Contabilidade de Custos), implicando registos de débitos, créditos e saldos nas contas do Plano, melhorando a precisão, rigor e controlo da informação contabilística;
- Os três subsistemas contabilísticos integrados (Contabilidade Orçamental, Contabilidade Patrimonial e Contabilidade de Custos) tornam possível controlar simultaneamente a execução do orçamento e a gestão económica e patrimonial, para valorar e reconhecer ativos fixos operacionais e bens de domínio público.

Sintetizando o POCAL permite a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos numa contabilidade pública capaz de apoiar a gestão das autarquias locais, através do controlo financeiro e a informação necessária ao acompanhamento da execução do orçamento numa perspetiva de caixa e de compromissos.

Nogueira (2006) citando Carvalho e Monteiro (2000) referem que a necessidade de um conhecimento exato e total da composição do património autárquico exigiu o estabelecimento de um instrumento de enquadramento indispensável a um moderno sistema de contas para as autarquias locais e que contemplasse as entidades da Administração Local. Para Carvalho et al. (2005; 2006) e Fernandes (2007), este sistema de contabilidade autárquica assumiu como grandes objetivos a obtenção de informação fiável, oportuna e útil que, complementando a informação sobre a execução do orçamento (prestada numa ótica de caixa), com informação sobre a situação financeira, patrimonial e dos resultados do município, possibilitasse uma transparência maior da aplicação dos escassos recursos públicos, maximizando a sua respetiva eficiência, eficácia e economia.

Capítulo II - Programa de Assistência Económica e Financeira - Portugal

Um dos efeitos da adesão ao euro, com maior relevância para a economia portuguesa, foi o acesso ao financiamento nos mercados internacionais em condições semelhantes às praticadas nos países desenvolvidos.¹¹

No entanto, a crescente pressão dos mercados financeiros levou a maiores preocupações sobre a sustentabilidade das finanças públicas. Tal originou um forte aumento dos *spreads* públicos¹². No meio de desvalorizações sucessivas dos títulos públicos Portugueses por parte das agências de notação, o país tornou-se incapaz de se refinar a taxas compatíveis com uma sustentabilidade orçamental a longo prazo. Paralelamente, o sector bancário, fortemente subjugado ao financiamento externo, estava cada vez mais dependente do Euro-sistema para obter fundos.

Face a esta perturbação grave da atividade económica e financeira, Portugal pediu oficialmente assistência financeira à União Europeia, aos Estados-Membros da zona do euro e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 6 de Abril de 2011. O acordo de empréstimo foi aprovado pelo Conselho Europeu e assinado em 17 de Maio de 2011. O conselho de administração do FMI aprovou o acordo no âmbito do seu instrumento de financiamento alargado, em 20 de Maio de 2011.

O programa de ajustamento abrangeu o período 2011-2014. Em troca de um empréstimo de 78 mil milhões de euros¹³ para necessidades de financiamento orçamental e o apoio ao sistema bancário, o país comprometeu-se a cumprir metas orçamentais, de dívida pública e de não acumulação de pagamentos em atraso, e a implementar um vasto conjunto de medidas que visaram debelar as dificuldades estruturais da economia, aumentando a competitividade e estimulando o crescimento económico de forma sustentável.

O apoio total prestado pelos parceiros Europeus de Portugal ascendeu a 52 mil milhões de euros (26 mil milhões de euros da União Europeia ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) e 26 mil milhões de euros do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira), sendo concedido um empréstimo do FMI de cerca de 26 mil milhões de euros no âmbito de um instrumento de financiamento alargado. O pagamento da assistência é condicionado ao cumprimento das medidas políticas e metas acordadas no âmbito do programa.

¹¹ Dos Santos, Manuel Augusto (2012, p. 75)

¹² Diferença na taxa de juros que o país paga em relação à da Alemanha, que serve como referência na zona euro.

¹³ Devido a flutuações na taxa de câmbio SDR, usada nos empréstimos disponibilizados pelo FMI, o montante total do empréstimo internacional poderá ascender a valores situados em torno de EUR 80 mil milhões.

Foram três as entidades que concederam ajuda financeira a MEEF, o FEEF e o FMI. Cada um financiou um terço do montante total, ou seja, 26 mil milhões de euros (ver tabela 1).

Tabela 1: Repartição do empréstimo

	Montante Total (EUR mil milhões)
FMI Programa de Financiamento Ampliado (EFF)	26
UE Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (EFSM)	52
Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (EFSF)	26
Total	78

Fonte: Banco de Portugal

- Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF): é um mecanismo baseado no Tratado que abrange todos os Estados-Membros. Permite o financiamento máximo de cerca de 60 mil milhões de euros. Foi criado em Maio de 2010 (Regulamento do Conselho nº 407/2010 que estabelece um mecanismo Europeu de estabilização financeira).
- Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF): criado em Junho de 2010. Para prestar assistência, o FEEF emite obrigações que são garantidas pelos Estados-Membros da zona euro e, em seguida, empresta o produto aos Estados-Membros beneficiários.
- Fundo Monetário Internacional (FMI).

A taxa de juro dos empréstimos do MEEF (26 mil milhões de euros) e do FEEF (26 mil milhões de euros) dependeu das taxas de mercado vigentes na data de cada pagamento, uma vez que o MEEF e o FEEF se financiam nos mercados. A taxa de juros cobrada a Portugal para a primeira parcela do MEEF foi de 5% a 5 anos e 5,7% a 10 anos.

Conforme previsto no Memorando de Entendimento acordado entre Portugal e a UE, o auxílio foi concedido com base num programa de políticas trienais (2011 a meados de 2014), incluindo três pilares fundamentais:

Consolidação Orçamental: este primeiro pilar teve como objetivo restabelecer a confiança e credibilidade das finanças públicas. Neste campo, as metas previstas eram a redução do défice orçamental para 3,0 por cento do PIB em 2013 e alteração da trajetória de subida do rácio da dívida pública no PIB. De forma a atingir os objetivos previstos, o programa augurava que 2/3 do ajustamento fossem feitos pelo lado da despesa.

Estabilidade do sistema financeiro: de forma a evitar que o processo de ajustamento, nomeadamente a correção do elevado endividamento externo, se traduzisse numa perda de confiança dos agentes no sector bancário. Nesse sentido foram tomadas as seguintes medidas: Desalavancagem controlada do sector bancário; Aumento dos requisitos de capital; Garantia pelo PAEF de 12 mil milhões disponíveis para injeções temporárias de capital; Aumento das garantias públicas para as obrigações dos bancos.

Transformação estrutural da economia Portuguesa: este último pilar visou combater a falta de competitividade da economia portuguesa. Para tal, foram corrigidas as seguintes ineficiências em diversos setores de atividade:

- a. Liberalização dos setores da eletricidade, gás, transportes e telecomunicações;
- b. Fim das *golden shares* e direitos especiais;
- c. Programa de privatizações
- d. Reforma judicial e do mercado laboral;
- e. Reestruturação do setor empresarial do estado (redução do número e dos custos operacionais das empresas públicas);
- f. Racionalização das parcerias público-privadas;
- g. Simplificação dos serviços da Administração Pública.

Os pagamentos das parcelas ocorreram numa base trimestral. Para cada parcela, o MEEF e o FEEF pediram empréstimos aos mercados. O total da primeira parcela das entidades Europeias e do FMI elevou-se a 18 400 milhões de euros e abrange o período até Setembro de 2011. O montante da ajuda externa de 78 mil milhões de euros correspondeu a 45,6 % do PIB do ano de

aprovação do programa de assistência. A dívida pública registada em 2011 ascendia a 94% do PIB registado no ano anterior à aprovação do programa de assistência.

Conforme o ME, ao nível da administração pública procurava-se:

- Reduzir o défice das Administrações Públicas para 5,9% do PIB em 2011, 4,5% do PIB em 2012 e 3,0% do PIB em 2013.
- Colocar o rácio dívida pública/PIB numa trajetória descendente a partir de 2013.
- Melhorar a eficiência da administração pública através da eliminação de duplicações, simplificação de procedimentos e reorganização de serviços.
- Melhorar o processo orçamental reforçando a gestão de riscos, a responsabilização, e a monitorização.
- Empreender o programa de privatizações.

Durante cada ano, o desempenho foi avaliado por referência às metas trimestrais (acumuladas) para o saldo das Administrações Públicas estabelecidas no Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (MPEF), conforme definido no Memorando de Entendimento Técnico (MET).

2.1. Efeitos do PAEF nas Autarquias Locais

O Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acarretou muitos desafios para as autarquias locais no que concerne ao controlo financeiro que limitam em muito a atuação dos municípios portugueses. No seguimento da designada Reforma da Administração Local, em 2012 foram introduzidas diversas reformas legais que alteraram significativamente o enquadramento financeiro, de controlo e de prestação de contas. As medidas estão preconizadas no memorando de entendimento e são:

- Reduzir, em pelo menos 175 milhões de euros, as transferências para as administrações local e regional, no âmbito do contributo deste subsector para a consolidação orçamental;
- Submeter à Assembleia da República uma proposta de revisão da Lei das Finanças Locais, com vista a promover a sua adaptação aos princípios e normas adotadas pela nova Lei do Enquadramento Orçamental, nomeadamente no que se refere à inclusão de todas as entidades públicas relevantes no perímetro das administrações local e regional; ao enquadramento plurianual das regras de despesa, saldos orçamentais e regras de endividamento, e de orçamentação de programas; e à interação com as funções do Conselho das Finanças Públicas;

- Preparar uma avaliação abrangente da estrutura de tarifas das empresas públicas, incluindo do setor local, a fim de reduzir o grau de subsidiação, bem como rever o seu nível do serviço público prestado;
- Avaliar os planos em curso de redução de custos operacionais, até ao final de 2011, em pelo menos 15% em média face a 2009, propondo cortes específicos por empresa pública, incluindo do setor local, que sejam consistentes com uma avaliação económica e financeira realista;
- Aplicar limites de endividamento mais restritos ao SEE, extensíveis ao setor local;
- Elaborar um plano para reforçar a governação no SEE e do SEL, de acordo com as melhores práticas internacionais, que inclua uma avaliação da função acionista, dotando o Ministério das Finanças e da Administração Pública de um papel decisivo quanto a questões de ordem financeira do SEE.

Na sequência destes objetivos de natureza eminentemente financeira, foi alterado o enquadramento do SEL. A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aprovou o novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, revogando o anterior regime que datava de 1998. Em termos gerais, é substancialmente alterada a configuração jurídica do SEL, passando a ser inserido na agora designada “atividade empresarial autárquica”. O atual diploma legal:

- i. Estabelece o regime geral aplicável aos serviços municipalizados;
- ii. Regula a atividade das empresas locais, que são, genericamente, as sociedades sujeitas à influência dominante dos municípios e das associações de municípios (ambos designados por “entidades públicas participantes”);
- iii. Disciplina a aquisição e detenção de participações locais, que se traduzem nas participações sociais detidas pelas entidades públicas participantes noutras sociedades comerciais, e, bem assim, a aquisição de outras participações, tais como em Fundações, em Cooperativas ou em Associações de direito privado.

Foram, também, introduzidos significativos deveres de informação institucional e económico-financeira das entidades públicas participantes à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). O incumprimento destes deveres de informação é sancionado com a retenção de 10% do duodécimo (sendo de 20% em caso de reincidência) das transferências correntes do Fundo Geral Municipal, no caso dos municípios e, do mesmo passo, com a suspensão imediata e automática das transferências financeiras do Estado a favor das associações de municípios.

As autarquias locais passaram a estar sujeitas ao controlo prévio do Tribunal de Contas, quaisquer atos de constituição ou de participação em empresas locais, assim como de aquisição

de participações sociais, pelas entidades públicas participantes. A fiscalização prévia do Tribunal de Contas incide, ainda, sobre quaisquer processos de fusão de empresas locais. Em terceiro lugar, passou a prever-se a possibilidade de integração de empresas locais em serviços municipalizados, assim como de fusão de empresas locais, bem como a mera internalização da atividade destas empresas nos serviços das respetivas entidades públicas participantes.

Por último, destacou-se a criação de novas regras de dissolução das empresas locais, com a obrigatoriedade de extinção das empresas, sempre que, nos últimos três anos:

- i) As respetivas vendas e prestações de serviços não cubram, pelo menos, 50% dos custos totais dos correspondentes exercícios;
- ii) O peso contributivo dos subsídios à exploração tenha sido superior a 50% das receitas;
- iii) O valor do resultado operacional subtraído do valor correspondente às amortizações e depreciações tenha sido negativo ou, ainda, quando;
- iv) O resultado líquido tenha sido negativo. O prazo para a deliberação de dissolução é de seis meses a contar da verificação de uma destas situações elencadas.

Em alternativa à decisão de dissolução da empresa local, poderão as entidades públicas participantes alienar integralmente as respetivas participações detidas nas empresas locais. Quando se trate de meras participações locais, a alienação das participações, nos casos supra descritos, é obrigatória. A referida lei entrou em vigor a 1 de setembro de 2011, sendo que as entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior e sob a influência dominante das entidades públicas participantes, a par das sociedades comerciais participadas já existentes, estão obrigadas a adequar os seus estatutos no prazo de seis meses após publicação da lei. É igualmente de seis meses, o prazo para as entidades públicas participantes determinarem a dissolução das empresas locais, ou, em alternativa, procederem à alienação integral das participações sociais que detenham nessas empresas, quando ocorram as circunstâncias enunciadas acima.

Outro marco/efeito foi, em 2012, com o anúncio da Nova Lei das Finanças Locais, cujo objetivo expresso é “ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade financeira”¹⁴.

¹⁴ Preâmbulo da Proposta de Lei 609/2012, de 27 de setembro.

O reajustamento financeiro aos municípios, para além das condicionantes referidas incidiu, também, no controlo e restrição dos pagamentos em atraso pelo setor público, implementado pelo novo regime dos compromissos e pagamentos em atraso (Lei 8/2012, de 21 de fevereiro, e Decreto-Lei n.º 127/12 de 21 de Junho). Na sequência desta lei, foi aprovado o Programa de Apoio à Economia Local - PAEL (Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto), para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na Direção Geral das Autarquias Locais à data de 31 de março de 2012. Este plano, com um montante global de 1000 milhões de Euros, permitiu aos municípios elegíveis estabelecerem contratos de empréstimos com o Estado, aprovados pelas respetivas assembleias municipais e apresentados no Tribunal de Contas para fiscalização prévia.

Os municípios que demonstraram intenção em aderir ao PAEL ficaram submetidos a um Plano de Ajustamento Financeiro que, nos termos do art.º 6º da Lei n.º 8/2012, contém “um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos:

- a. Redução e racionalização da despesa corrente e de capital;
- b. Existência de regulamentos de controlo interno;
- c. Otimização da receita própria;
- d. Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL.”¹⁵

Com o propósito de controlar o endividamento excessivo foi também aprovado, em 2014, um novo regime jurídico de recuperação financeira municipal (Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto), que prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite de dívida total, e regulamenta o Fundo de Apoio Municipal (FAM) ao qual terão que recorrer os municípios que se encontrem em situação de rutura financeira. De acordo com a referida lei, conjugada com o preconizado na LFL (Lei n.º 73/2013), caso a sua dívida total se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal.

Por outro lado, caso o rácio de endividamento seja superior a 3, o município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal. Segundo dados da DGAL, havia, no final de 2014, 1310 municípios na primeira situação e 16 em rutura financeira, números que são inferiores aos registados no final de 2013, 25 e 22, respetivamente.

¹⁵ <http://autarquiadigital.com/2011/05/04/medidas-da-troika-para-as-autarquias/>

2.2. A Nova Lei das Finanças Locais (NLFL)

A Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro revoga a Lei n.º 2/2007 e “*estabelece o novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais*”¹⁶ entrando em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2014. Por forma a analisar as novas medidas torna-se importante compreender quais as principais diferenças verificadas entre a LFL e a NLFL. Em termos estruturais são distintas, como é possível verificar na tabela 2 a seguir.

Tabela 2: Comparação das alterações aos diplomas.

Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro	Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro
Título 1 – Objeto e Princípios Fundamentais	Título 1 - Objeto, definições e princípios fundamentais
Título 2 – Receitas das Autarquias Locais	Capítulo 1 - Objeto e definições
Capítulo 1 – Receitas dos Municípios	Capítulo 2 - Princípios fundamentais
Capítulo 2 – Receitas das Freguesias	Título 2 - Autarquias locais
Título 3 – Repartição de Recursos Públicos entre o Estado e as Autarquias Locais	Capítulo 1 - Receitas dos municípios
Título 4 – Endividamento Autárquico	Capítulo 2 - Receitas das freguesias
Título 5 – Contabilidade, Prestação e Auditoria Externa das Contas	Capítulo 3 - Repartição de recursos públicos
Título 6 – Transferências de Atribuições e Competências	Capítulo 4 - Regras orçamentais
Título 7 – Disposições Finais e Transitórias	Capítulo 5 - Endividamento
	Título 3 - Entidades intermunicipais
	Título 4 - Contabilidade, prestação de contas e auditoria
	Título 5 - Disposições finais e transitórias

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o artigo 3.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 73/2013, o setor local está sujeito aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental e a atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se com respeito pelos seguintes princípios: a) Princípio da legalidade; b) Princípio

¹⁶ Artigo 1.º, n.º 1.

da estabilidade orçamental; c) Princípio da autonomia financeira; d) Princípio da transparência; e) Princípio da solidariedade nacional recíproca; f) Princípio da equidade intergeracional; g) Princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais; h) Princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado; e ainda o i) Princípio da tutela inspetiva.

Princípio da legalidade¹⁷

A atividade financeira das autarquias locais exerce-se no quadro da Constituição, da lei, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português. São nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que envolvam o exercício de poderes tributários, determinem o lançamento de taxas não previstas na lei ou que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.

Princípio da estabilidade orçamental¹⁸

As autarquias locais *“estão sujeitas, na aprovação e execução dos seus orçamentos, ao princípio da estabilidade orçamental.”*¹⁹ A estabilidade orçamental pressupõe a sustentabilidade financeira das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas. No n.º 3 do artigo 5.º é ainda referido que *“as autarquias locais não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental.”*

Princípio da autonomia financeira²⁰

As autarquias locais possuem autonomia financeira, isto é, têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos. A autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:²¹ a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas; b) Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto; c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos; d) Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por

¹⁷ Artigo n.º4.

¹⁸ Artigo n.º5.

¹⁹ Artigo 5.º, n.º 1.

²⁰ Artigo n.º 6.

²¹ Artigo 6.º, n.º1.

lei lhes sejam destinadas; e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas; f) Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.

Princípio da transparência²²

O princípio da transparência *“traduz-se num dever de informação mútuo entre estas e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira.”*²³ Este princípio *“aplica-se igualmente à informação financeira respeitante às entidades participadas por autarquias locais e entidades intermunicipais que não integrem o setor local, bem como às concessões municipais e parcerias público-privadas.”*²⁴

Princípio da solidariedade nacional recíproca²⁵

O artigo 8.º remete para um novo princípio, relativamente à Lei 2/2007, o princípio da solidariedade nacional recíproca. Este princípio sugere que o Estado e as autarquias locais estão vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais. O n.º 2 e 3, do artigo 8.º referem que tendo em vista assegurar a consolidação orçamental das contas públicas, em situações excecionais e transitórias, podem ser estabelecidos, através da Lei do Orçamento do Estado (LOE), limites adicionais à dívida total autárquica, bem como à prática de atos que determinem a assunção de encargos financeiros com impacto nas contas públicas pelas autarquias locais.

Ainda, no âmbito do presente princípio, a Lei do Orçamento do Estado pode determinar transferências do Orçamento do Estado de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsetor, sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Estado nas áreas da solidariedade e da segurança social. O n.º 4 do mesmo artigo refere ainda que *“a possibilidade de redução prevista no número anterior depende sempre da verificação de circunstâncias excecionais imperiosamente exigidas pela rigorosa observância das obrigações decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento e dos princípios da proporcionalidade, do não arbítrio e da solidariedade recíproca, e carece de audição prévia dos órgãos constitucionais e legalmente competentes dos subsectores envolvidos.”*

Princípio da equidade intergeracional²⁶

²² Artigo.º 7.º

²³ Artigo 7.º, n.º 1.

²⁴ Artigo 7.º, n.º 2.

²⁵ Artigo n.º 8.º.

Este princípio estabelece a equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual. O n.º 2 do presente artigo refere que o princípio da equidade intergeracional implica a apreciação da incidência orçamental: a) Das medidas e ações incluídas no plano plurianual de investimentos; b) Do investimento em capacitação humana cofinanciado pela autarquia; c) Dos encargos com os passivos financeiros da autarquia; d) Das necessidades de financiamento das entidades participadas pela autarquia; e) Dos compromissos orçamentais e das responsabilidades contingentes; f) Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de caráter plurianual; g) Da despesa fiscal, nomeadamente compromissos futuros decorrentes de isenções fiscais concedidas, pelos municípios, ao abrigo do artigo 16.º.

Princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais²⁷

“A atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se no respeito pelo princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as autarquias locais, devendo ser garantidos os meios adequados e necessários à prossecução do quadro de atribuições e competências que lhes é cometido nos termos da lei (...) visando o equilíbrio financeiro vertical e horizontal.”

O equilíbrio financeiro vertical visa adequar os recursos de cada nível de administração às respetivas atribuições e competências, enquanto o equilíbrio financeiro horizontal pretende promover a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau resultantes, designadamente, de diferentes capacidades na arrecadação de receitas ou de diferentes necessidades de despesa.

Princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado²⁸

A coordenação entre finanças locais e finanças do Estado tem especialmente em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o País e a necessidade de atingir os objetivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha vinculado no seio da União Europeia. A coordenação referida no número anterior, efetua-se através do Conselho de Coordenação Financeira, sendo que as autarquias locais ouvidas antes da preparação do Programa de Estabilidade e Crescimento e da Lei do Orçamento do Estado,

²⁶ Artigo n.º 9.

²⁷ Artigo n.º 10.

²⁸ Artigo n.º 11.º.

nomeadamente quanto à sua participação nos recursos públicos e à evolução do montante global da dívida total autárquica.

Princípio da tutela inspetiva²⁹

O Estado exerce tutela inspetiva sobre as autarquias locais e as restantes entidades do setor local, a qual abrange a respetiva gestão patrimonial e financeira.

2.2.1. Transferências financeiras para os municípios

A nova lei traz algumas alterações neste âmbito definindo que são anualmente inscritos na Lei do Orçamento do Estado os montantes e as datas das transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 25º. Os montantes correspondentes à participação dos municípios nas receitas, com exceção da relativa ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) são inscritos nos orçamentos municipais como receitas correntes e transferidos por duodécimos até ao dia 15 do mês correspondente.

Cada município, através do seu órgão executivo, pode decidir da repartição dos montantes referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º entre receita corrente e de capital, não podendo a receita corrente exceder 90% do FEF. Na lei n.º 2/2007, a receita corrente não poderia exceder 65% do FEF. Os municípios informam a DGAL (Direção Geral das Autarquias Locais), anualmente, até 30 de junho do ano anterior ao ano a que respeita o orçamento, de qual a percentagem do FEF que deve ser considerada como transferência corrente, na ausência da qual é considerada a percentagem de 90%, anteriormente a taxa definida era 60%. A DGAL indica, até 31 de agosto de cada ano, os valores das transferências a efetuar para os municípios no ano seguinte.

2.2.2 Repartição de recursos públicos

A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, sofreu alterações com a nova lei sendo obtida através das seguintes formas de participação³⁰:

- a) Uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), cujo valor é igual a 19,5%³¹ da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e imposto sobre o valor

²⁹ Artigo n.º 13.º.

³⁰ Artigo n.º 25.

³¹ Na lei 2/ 2007, a taxa correspondia a 25,3%.

acrescentado (IVA), deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º;³²

- b) Uma subvenção específica, determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM), cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios;
- c) Uma participação variável de 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 26.º, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.

O FEF é repartido da seguinte forma: a) 50% como Fundo Geral Municipal (FGM); e b) 50% como Fundo de Coesão Municipal (FCM). Uma definição de cada um dos fundos é apresentada na tabela 3, elaborada com base na legislação em vigor.

Tabela 3: Definição dos fundos

<p style="text-align: center;">Fundo Geral Municipal Artigo 28.º</p>	<p>Corresponde a uma transferência financeira do Estado que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respetivos níveis de funcionamento e investimento.</p>
<p style="text-align: center;">Fundo de Coesão Municipal Artigo 29.º</p>	<p>Visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, onde existam situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais, para poderem ter uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos.</p>

³² A receita dos impostos a que se refere a alínea a) corresponde à receita líquida.

<p style="text-align: center;">Fundo Social Municipal Artigo 30.º</p>	<p>Constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social.</p>
---	--

Fonte: Elaboração própria com base na legislação em vigor.

Base de cálculo de cada um dos fundos:

a) Fundo Geral Municipal

- a) 5% por todos os municípios;
- b) 65% na razão direta da população e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, sendo a população residente das Regiões Autónomas ponderada pelo fator 1,3;
- c) 25% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 5% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida; ou
- d) 20% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 10% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida, nos municípios com mais de 70% do seu território afeto à Rede Natura 2000 e de área protegida.

b) Fundo de Coesão Municipal

A compensação Financeira de cada município é diferente consoante esteja acima ou abaixo de 1,25 vezes a capitação média nacional (CMN) da soma das coletas dos impostos municipais referidos na alínea a) do artigo 14.º e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 25.º. Entende-se por CMN o quociente da soma dos impostos municipais referidos na alínea a) do artigo 14.º pela população residente mais a média diária das dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo. Quando a capitação média do município (CMMi) seja inferior a 0,75 vezes a CMN, a compensação financeira (CF) assume um valor positivo igual à diferença entre ambas multiplicadas pela população residente mais a média

diária das dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo de acordo com a seguinte fórmula:

$$CFi = (1,25 * CMN - CMMi) * Ni \quad (1)$$

em que CMN é a capitação média nacional, $CMMi$ é a capitação média do município e Ni é a população residente, mais a média diária das dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo no município i . Caso a $CMMi$ seja, em três anos consecutivos, superior a 1,25 vezes a CMN , a CF assume um valor negativo igual a 22% da diferença entre ambas multiplicadas pela população residente, mais a média diária das dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo de acordo com a seguinte fórmula:

$$CFi = 0,22 (1,25 CMN - CMMi) * Ni \quad (2)$$

c) Fundo Social Municipal

- a) 35% das inscrições de crianças e jovens nos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico de cada município;
- b) 32,5% de acordo com o número de utentes inscritos na rede de saúde municipal;
- c) 32,5% de acordo com o número de utentes e beneficiários das redes municipais de creches, estabelecimentos de educação pré-escolar, equipamentos na área dos idosos, designadamente estruturas residenciais e centros de dia e programas de ação social de cada município.

Da participação de cada município nos impostos do Estado, por via do FEF e do FSM, não pode resultar:³³ a) Uma diminuição superior a 5% da participação nas transferências financeiras do ano anterior para os municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 vezes a média nacional em três anos consecutivos, nem uma diminuição superior a 2,5% da referida participação, para os municípios com capitação inferior a 1,25 vezes aquela média durante aquele período; b) Um acréscimo superior a 5% da participação relativa às transferências financeiras do ano anterior. Quanto ao Fundo de Financiamento das Freguesias a nova lei traz as seguintes alterações relativamente à sua distribuição que se expõem na tabela 4:

³³ Artigo 35.º

Tabela 4: Alterações da lei relativamente à distribuição dos fundos

Lei n.º 2/2007	Lei n.º 73/2013
Artigo 30.º	Artigo 36.º
Fundo de Financiamento das Freguesias	Fundo de Financiamento das Freguesias
<i>As freguesias têm direito a uma participação nos impostos do Estado equivalente a 2,5% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA, nos termos referidos no n.º 2 do artigo 19.º, a qual constitui o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).</i>	<i>As freguesias têm direito a uma participação nos impostos do Estado equivalente a 2% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA, nos termos referidos no n.º 2 do artigo 25.º, a qual constitui o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).</i>

Fonte: Elaboração própria com base na legislação em vigor.

2.2.3 Endividamento - Regime de crédito e de endividamento municipal

A conjuntura que as autarquias atravessaram, em particular o endividamento autárquico, deteve uma especial atenção do legislador, sendo evidentes neste ponto as maiores alterações comparativamente à lei anterior prosseguindo os seguintes objetivos: Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo; Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; Não exposição a riscos excessivos.

A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, definidos no artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

- A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. De notar que a anterior versão da LFL impunha como tetos para: O endividamento líquido municipal (a 31 de Dezembro do ano n) $\leq 125\% \times (\text{FEF} + \text{participação no IRS} + \text{impostos municipais} + \text{derrama} + \text{participação nos resultados das entidades do sector empresarial local})$;

- Os empréstimos de curto prazo (em qualquer momento) $\leq 10\% \times (\text{FEF} + \text{participação no IRS} + \text{impostos municipais} + \text{derrama} + \text{participação nos resultados das entidades do sector empresarial local})$;
- Os empréstimos de médio e longo prazo (a 31 de Dezembro do ano n) $\leq 100\% \times (\text{FEF} + \text{participação no IRS} + \text{impostos municipais} + \text{derrama} + \text{participação nos resultados das entidades do sector empresarial local})$.

A Lei 73/2013 define que, sempre que um município não cumpra o limite de endividamento previsto, deverá reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção III. No entanto a mesma lei refere que se o limite for cumprido só poderá aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios.

Para efeito de responsabilidade financeira, o incumprimento da obrigação anterior é equiparado à ultrapassagem do limite previsto no n.º 1, nos termos e para os efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. Porém o limite de endividamento previsto no artigo n.º 52 pode ser exceccionalmente ultrapassado pela contração de empréstimos destinados ao financiamento da recuperação de infraestruturas municipais afetadas por situações de calamidade pública, decretadas nos termos da lei, pelo período máximo de 10 anos e mediante autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais.

A Lei das Finanças Locais previu mecanismos de recuperação financeira para a consolidação de passivos financeiros através da adoção, por parte do município, de um conjunto de regras de ajustamento tanto mais exigentes quanto mais grave for a situação de desequilíbrio financeiro. Neste contexto, foi criado o Fundo de Apoio Municipal, de cariz mutualista entre o Estado e os municípios, associado à assunção de obrigações de ajustamento e a uma monitorização e controlo das contas municipais permanentes, por parte da administração central.

Os Municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro podem contrair empréstimos para saneamento financeiro, de modo a procederem à reprogramação da dívida e à consolidação de passivos financeiros, quando, no final do exercício: a) Ultrapasse o limite da dívida total previsto no artigo 52.º; ou b) O montante da dívida, excluindo empréstimos, seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Os pedidos de empréstimos devem conter um estudo fundamentado sobre a situação financeira da Autarquia e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo, sendo estes elaborados pela Câmara Municipal e propostos à respetiva Assembleia Municipal para aprovação. Sempre que se encontrem em situação de rutura financeira, os municípios são obrigados a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal. A situação de rutura

financeira de um município considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no artigo 52.º seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

Em 2012, foi publicada a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro), introduzindo as regras que limitam a assunção de compromissos aos fundos disponíveis das entidades, de modo a prevenir a acumulação de pagamentos em atraso.

A lei determina igualmente a criação de um sistema de certificação de compromissos, sem o qual o pagamento ao fornecedor não pode ser realizado, a criação de mecanismos efetivos de controlo de compromissos plurianuais e aplicação de penalidades em caso de incumprimento. Ainda no decorrer do ano de 2012, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que procedeu à regulamentação da LCPA, tendo-se, deste modo, contribuído de forma decisiva para o controlo da despesa pública e para a consolidação orçamental.

A par da implementação da LCPA, foram criados outros mecanismos legais para reforçar e aumentar o controlo da despesa pública: nos decretos-lei de execução orçamental, quer de 2013 quer de 2014. Ficou estabelecido que, no caso da execução orçamental assim o requerer, o membro do Governo responsável pela área da Finanças pode reduzir os fundos disponíveis financiados por receitas gerais de modo a garantir o efetivo cumprimento dos objetivos orçamentais.

A Lei do OE de 2014 prevê o estabelecimento de um modelo de gestão de tesouraria que reforce a eficácia da LCPA (artigo 4.º), respondendo aos objetivos de assegurar que existem disponibilidades financeiras suficientes para liquidar as obrigações à medida que as mesmas se vão vencendo; garantir que o recurso ao financiamento só ocorre quando é necessário; maximizar o retorno de tesouraria disponível; permitir a gestão eficiente dos riscos financeiros; e permitir a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade por fonte de financiamento.

2.3 A Reforma Administrativa do Poder Local

“Portugal é um País com profundas raízes municipalistas e, até por essa razão, deve utilizar os Municípios como instrumento de descentralização de políticas e de coesão de território.”³⁴

A Reforma Administrativa do Poder Local resultou da assinatura do (ME) entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. No Livro verde, é referido que esta reforma “(...) impõe-se, na atualidade, como um pilar

³⁴ (In Documento Verde, pág. 7, 5º parágrafo)

fundamental para a melhoria da gestão do território e da prestação de serviço público aos cidadãos (...) sendo urgente assumir e preservar o que está bem mas, de igual modo, mudar estruturalmente o modelo de gestão autárquica em Portugal através de uma reforma que para além de resolver o presente, pretende garantir o futuro.”³⁵

A Reforma da Administração Local visa³⁶ (objetivos):

- Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do Poder Local como vector estratégico de desenvolvimento;
- Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala;
- Melhorar a prestação do serviço público;
- Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais);

Reforçar a coesão e a competitividade territorial. Os meios para alcançar os objetivos anteriores consagram:

Orçamentos de base zero;

Escala de atuação na gestão corrente e nos investimentos;

Alteração do modelo de governação autárquica (promovendo maior transparência);

Simplificação das estruturas organizacionais;

Coesão territorial;

Redução da despesa pública.

Segundo o Documento verde³⁷, a Reforma Administrativa do Poder Local baseou-se em 4 eixos fundamentais:

2.3.1 Sector Empresarial Local (SEL)

- a) Adequar o número de Entidades do SEL à realidade local do respetivo Município (redução significativa do número de entidades);
- b) Delimitar o sector estratégico de atuação do SEL (quais os sectores onde deve atuar o SEL em substituição e/ou complemento dos Municípios);
- c) Adequar o objeto e as atividades do SEL às atribuições e competências dos Municípios;

³⁵ Preâmbulo Livro Verde.

³⁶ Segundo o Documento Verde da administração Local.

³⁷ Documento Verde da administração Local

- d) Delimitar o peso contributivo do Município nas receitas próprias do SEL (estabelecer teto máximo aos subsídios à exploração oriundos dos Municípios);

Com base nos referidos objetivos era expectável:

- a) Redução significativa do atual número de entidades que compõem o SEL, por extinção e/ou fusão;
- b) Extinção de entidades que apresentem resultados líquidos negativos consecutivos nos últimos 3 anos, com capitais próprios negativos e tecnicamente falidas nos termos do Código das Sociedades Comerciais;
- c) Extinção de todas as entidades do SEL que apresentem um peso contributivo dos subsídios de exploração por parte do respetivo Município superior a 50% das suas receitas;
- d) Estabelecimento de novas regras na composição dos Conselhos de Administração e cargos de direção das entidades do SEL.

No geral, a maioria dos municípios têm apenas uma empresa municipal e, ou, participam em apenas uma empresa intermunicipal. A Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) impõe, no seu art.º 75º, que os municípios apresentem contas consolidadas com as entidades detidas ou participadas, sendo eles a entidade mãe ou consolidante. É ainda referido que o grupo autárquico é composto por um município, uma entidade intermunicipal ou uma entidade associativa e pelas entidades controladas, de forma direta ou indireta, definindo-se controlo como o poder de gerir as políticas financeiras e operacionais da outra entidade, a fim de beneficiar das suas atividades.

2.3.2 Organização do território

Outro eixo fundamental da Reforma da Administração Local prendeu-se com a Organização do Território, que se baseou na redução do número de Freguesias por extinção ou junção (novas freguesias) e pela redefinição das suas competências.

Pretendeu-se, desta forma, através da aglomeração de Freguesias, diminuir as assimetrias populacionais, mantendo a Freguesia como espaço reconhecível pela comunidade de cidadãos. O surgimento de novas Freguesias consagrou uma agregação de territórios tentando preservar a identidade histórica e cultural das mesmas.

2.3.3 Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento

A Reforma da Administração Local potenciou a descentralização através da revisão de todo o enquadramento legal ao nível das atribuições e competências a transferir, assim como dos respetivos mecanismos de financiamento de modo a promover uma melhor articulação entre a Administração Central e a Administração Local. À semelhança do Estado tornou-se essencial a redução efetiva dos dirigentes municipais.

A transferência de competências do Município para as Freguesias foi suportada exclusivamente pelo orçamento do Município, mediante a reorientação de parte da verba dos Fundos Municipais, mantendo sempre duas importantes premissas: o não aumento da despesa e o não aumento do número de funcionários (existe única e exclusivamente uma transferência direta do Município para a Freguesia da despesa/receita da competência transferida e dos funcionários afetos à mesma). As Freguesias passaram assim a ter a dimensão, escala e capacidade adequadas ao novo papel que assumem na gestão e interação com os Municípios.

2.3.4 Democracia Local

A Reforma da Administração Local ao nível do novo enquadramento legal autárquico assentou na redução de eleitos locais, nomeadamente:

- Redução do número de Vereadores do Executivo Municipal;
- Redução do atual número de Deputados Municipais como consequência da redução do número de elementos dos Executivos Municipais;
- Reforço dos Poderes de Fiscalização da Assembleia Municipal sobre o Executivo Municipal;

Para o efeito e segundo o documento verde da reforma da administração local, foi criado um novo critério para a determinação do número máximo de Dirigentes Municipais de acordo com a tipologia de cada município:

- 1 Diretor Municipal por cada 100.000 habitantes;
- 1 Diretor de Departamento entre 40.000 a 70.000 habitantes;
- 2 Diretores de Departamento entre 70.000 a 100.000 habitantes;
- A partir de 100.000 habitantes: 1 Diretor de Departamento por cada 40.000 habitantes;
- Até 5.000 habitantes: 1 Chefe de Divisão;
- Entre 5.000 e 10.000 habitantes: 2 Chefes de Divisão;
- Entre 10.000 e 30.000 habitantes: 3 Chefes de Divisão;

- A partir de 30.000 habitantes: 1 Chefe de Divisão por cada 10.000 habitantes.

2.4 Evolução das contas dos municípios

2.4.1. Despesas totais das câmaras municipais: efetivas, ativos e passivos financeiros³⁸

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, “as despesas efetivas são as que alteram definitivamente o património financeiro líquido, constituído pelos ativos financeiros detidos, nomeadamente pelas disponibilidades, pelos depósitos, pelos títulos, pelas ações e por outros valores mobiliários, subtraídos dos passivos financeiros.” A forma de cálculo para os diversos subsetores das Administrações Públicas é a seguinte:

Estado - Total da soma dos capítulos da classificação económica de despesa orçamental, com exclusão das “transferências de capital para o Fundo de Regularização da Dívida Pública”, dos “ativos financeiros” e “passivos financeiros”;

Restantes subsetores - Toda a despesa, com exclusão dos “ativos financeiros” e “passivos financeiros”.³⁹

Através da tabela 5 é possível verificar a redução de despesa ao longo do período temporal, 2010 a 2013. As despesas efetivas das administrações públicas incluem as despesas correntes, como os gastos com pessoal, e as despesas de capital, como os investimentos. Desta forma levamos a concluir que os efeitos se fizeram sentir, influenciados pela redução de pessoal e dos investimentos.

Tabela 5: Evolução das despesas efetivas

Âmbito Geográfico	Despesas efetivas			
	2010	2011	2012	2013
Portugal				
Continente	7.181.975,23	7.075.029,38	(R) 6.696.143,34	7.076.826,88
Região Autónoma dos Açores	6.827.379,04	6.749.651,97	(R) 6.400.507,34	6.723.681,14
Região Autónoma da Madeira	191.884,85	169.499,13	(R) 156.774,28	158.769,42

Fonte: <https://www.pordata.pt/Municipios>

Os ativos financeiros são montantes com direito a recebimento, incluindo os empréstimos concedidos, os depósitos e outras aplicações financeiras. Através da tabela 6 podemos concluir

³⁸

Fontes de Dados: DGO/MF - Base de Dados DOMUS (2009) | Contas de Gerência do SIAL - Sistema Integrado de Informação da Administração Local (a partir de 2010)

Fonte: PORDATA

Última actualização: 2018-08-09

³⁹ Lei do Enquadramento Orçamental, n.º 91/2001, de 20 Agosto

que os ativos financeiros diminuíram consideravelmente ao longo dos anos, tendo este decréscimo sido mais acentuado em 2013. Para esta descida contribuíram a descida das receitas públicas, provenientes da venda e amortização de títulos de crédito, designadamente obrigações e ações ou outras formas de participação, assim como as resultantes de reembolso de empréstimos ou subsídios concedidos.

Tabela 6: Evolução dos ativos financeiros

Âmbito Geográfico	Ativos financeiros			
Portugal	2010	2011	2012	2013
Continente	30.228,44	30.105,77	(R) 20.628,44	11.936,63
Região Autónoma dos Açores	29.782,81	29.327,08	(R) 19.522,36	11.740,67
Região Autónoma da Madeira	377,50	218,83	(R) 1.056,06	19,89

Fonte: <https://www.pordata.pt/Municipios>

Os passivos financeiros são montantes que se tem a obrigação de pagar, incluindo os empréstimos contraídos e outras dívidas. Os passivos financeiros são contabilizados como receitas ou despesas conforme as verbas entram ou saem. Do lado das receitas públicas, consideram-se passivos financeiros as receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos. Do lado das despesas públicas, consideram-se passivos financeiros as operações financeiras, englobando as de tesouraria e as de médio e longo prazos, que envolvam pagamentos decorrentes quer da amortização de empréstimos, titulados ou não, quer da regularização de adiantamentos ou de subsídios reembolsáveis, quer, ainda, da execução de avales ou garantias. As despesas com passivos financeiros deverão incluir os prémios ou descontos que possam ocorrer na amortização dos empréstimos⁴⁰ (ver tabela 7).

Tabela 7: Evolução dos passivos financeiros

Âmbito Geográfico	Passivos financeiros			
Portugal	2010	2011	2012	2013
Continente	567.444,43	615.023,24	(R) 890.328,72	639.336,65
Região Autónoma dos Açores	529.200,36	572.342,02	(R) 846.787,02	598.859,60
Região Autónoma da Madeira	20.510,94	24.830,23	(R) 24.264,70	18.590,20

Fonte: <https://www.pordata.pt/Municipios>

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro

2.4.2. Receitas efetivas das câmaras municipais: total, correntes e de capital⁴¹

Segundo o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, as receitas correntes são os montantes que as administrações públicas recebem todos os anos de:

- Impostos diretos;
- Impostos indiretos;
- Contribuições para a Segurança Social;
- Taxas, multas e outras penalidades;
- Rendimentos da propriedade;
- Transferências correntes;
- Venda de bens e serviços correntes
- Outras receitas correntes.

Receitas correntes são aquelas que, regra geral, se renovam em todos os períodos financeiros. Neste ponto através da tabela 8 é possível verificar os efeitos do PAEF, que obrigou ao incremento de medidas de geração de receita como a subida da carga fiscal às empresas e aos cidadãos comuns, bem como, identificação e programação de medidas de obtenção de receita, como o aumento das Taxas, multas e outras penalidades.

Tabela 8: Evolução das receitas correntes

Âmbito Geográfico	Receitas Correntes			
	2010	2011	2012	2013
Portugal				
Continente	5.755.020,60	5.658.079,40	(R) 5.573.250,10	5.949.109,05
Região Autónoma dos Açores	5.505.578,07	5.422.344,42	(R) 5.349.744,45	5.677.380,39
Região Autónoma da Madeira	111.079,30	107.438,02	(R) 103.209,38	123.832,63

Fonte: <https://www.pordata.pt/Municipios>

As receitas de capital incluem recebimentos de verbas ocasionais, como é o caso de vendas de imóveis em hasta pública, ou de fundos da União Europeia para apoiar o investimento em infraestruturas.

São receitas cobradas ocasionalmente, isto é, que se revestem de carácter transitório, e que, regra geral, estão associadas a uma diminuição do património⁴² (ver tabela 9).

⁴¹ **Receitas efectivas das câmaras municipais: total, correntes e de capital**

Fontes de Dados: DGO/MF - Base de Dados DOMUS (2009) | Contas de Gerência do SIIAL - Sistema Integrado de Informação da Administração Local (a partir de 2010)

Fonte: PORDATA

Última actualização: 2018-08-13

⁴² Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro

Tabela 9: Evolução das receitas de capital

Âmbito Geográfico	Receitas de capital			
Portugal	2010	2011	2012	2013
Continente	1.492.415,70	1.624.812,16	(R) 1.871.613,95	1.066.116,80
Região Autónoma dos Açores	1.372.308,57	1.519.202,13	(R) 1.778.797,94	994.534,42
Região Autónoma da Madeira	82.639,94	64.405,58	(R) 58.133,35	42.820,96

Fonte: <https://www.pordata.pt/Municipios>

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, “as receitas efetivas são as que alteram definitivamente o património financeiro líquido, constituído pelos ativos financeiros detidos, nomeadamente pelas disponibilidades, pelos depósitos, pelos títulos, pelas ações e por outros valores mobiliários, subtraídos dos passivos financeiros.”

Tabela 10: Evolução das receitas efetivas

Âmbito Geográfico	Receitas efetivas			
Portugal	2010	2011	2012	2013
Continente	7.247.436,30	7.282.891,55	(R) 7.444.864,05	7.015.225,85
Região Autónoma dos Açores	6.877.886,64	6.941.546,55	(R) 7.128.542,39	6.671.914,81
Região Autónoma da Madeira	193.719,23	171.843,60	(R) 161.342,73	166.653,59

Fonte: <https://www.pordata.pt/Municipios>

Através da tabela 10, podemos verificar oscilações das receitas efetivas, consequência das revisões que foram sendo feitas ao memorando de entendimento com a Troika. As receitas efetivas das administrações públicas incluem receitas correntes, como impostos, e receitas de capital, como vendas de imóveis ou fundos europeus destinados ao investimento em infraestruturas.

Capítulo III – A Análise do Impacto do PAEF através de um Estudo de Caso

3.1 Metodologia e Técnicas de Investigação

A reforma da Administração Local foi definida pelo XIX Governo Constitucional, no Documento Verde da Reforma da Administração Local, e posteriormente pelas diferentes propostas dos diplomas legais já aprovados. Todavia, suscitam algumas questões ao nível do impacto que estas medidas tiveram nas autarquias locais. Tendo em consideração as diversas perspetivas da reforma da administração local e os objetivos a alcançar no eixo da Democracia Local, efetuou-se um estudo de caso envolvendo os 308 Municípios portugueses, que se baseou, primeiramente, no levantamento e análise das alterações legislativas com o objetivo de perceber os efeitos práticos positivos e negativos no exercer das funções inerentes aos municípios.

Tal como identificado na introdução as questões que se pretendem responder são qual o impacto das medidas da Troika nos municípios portugueses e qual a visão relativamente às medidas de austeridade no período de 2011 a 2013.

A metodologia adotada para desenvolver este trabalho tem um cariz qualitativo, assente na utilização de pesquisa bibliográfica e análise documental, a que se acresceu o recurso a inquéritos por questionário⁴³. Em relação à análise documental, focou-se no estudo dos diplomas legais em vigor, e respetivas propostas de alteração. Para além disso, desenvolveu-se uma análise comparativa entre os diplomas em vigor, e os respetivos diplomas de alteração, com o objetivo de recolher dados fiáveis. Os questionários foram utilizados para recolher as opiniões de especialistas e principais intervenientes na respetiva área de estudo. Deste modo, dos 308 Municípios responderam 51 Municípios.

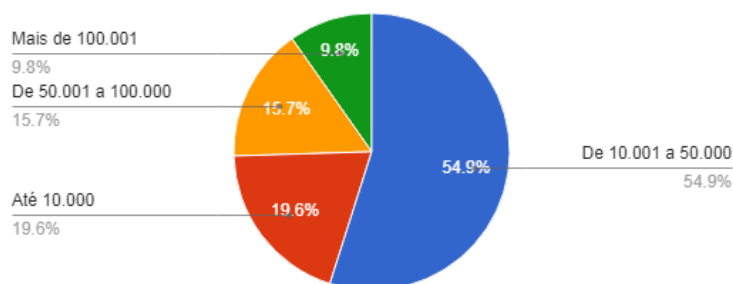
O questionário desenvolvido é composto por 15 questões fechadas com o objetivo de entender a perceção dos inquiridos acerca do tema. Para além dos questionários, considerou-se pertinente e importante para o estudo conhecer a opinião em concreto de um dirigente em funções. Tendo como critério a proximidade local, optou-se pela realização de uma entrevista pessoal, com a duração aproximada de 45 minutos (em 26 de Maio de 2017), dirigida ao Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara Municipal de Cantanhede, local onde foi realizado o estágio.

⁴³ Em anexo.

3.2 Caracterização da amostra

O período de análise dos dados refere-se ao ano 2017, tendo sido dirigida ao universo dos municípios portugueses por via eletrónica. A amostra é constituída por 51 municípios de pequena, média e grande dimensão, por número de habitantes, onde 54.9% dos municípios que responderam ao questionário têm entre 10001 a 50000 habitantes (ver gráfico 1).

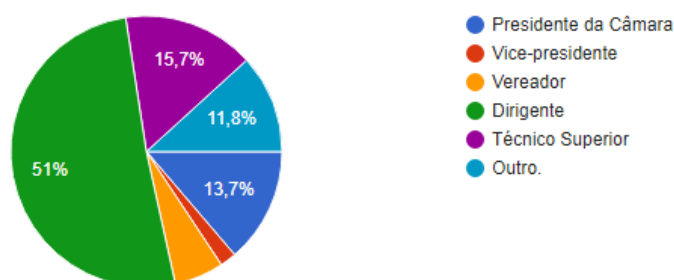
Gráfico 1: Caracterização da amostra por dimensão



Fonte: Elaboração própria.

A categoria profissional dos inquiridos varia de município para município, sendo a representada no gráfico 2.

Gráfico 2: Caracterização da amostra por categoria profissional



Fonte: Elaboração própria.

Dos 51 inquiridos, 26 correspondem a Órgãos Dirigentes, 8 a Técnicos superiores, 7 Presidentes de Câmara, 3 Vereadores (5,9%) e um Vice-presidente de Câmara correspondendo a 2% do total dos inquiridos.

3.3 Entrevista Pessoal a um Órgão Dirigente

De forma a introduzir o estudo de caso serão apresentados os pontos considerados relevantes para o estudo resultantes da entrevista pessoal a um Órgão Dirigente. A entrevista seguiu um guião, que pretendeu obter a opinião do entrevistado relativamente aos seguintes itens (descrição das questões na tabela 11):

- Competências das Autarquias
- Endividamento
- Despesa
- Reporte de informação
- Redução das transferências para as administrações locais
- Gestão Municipal/Ordenamento do território
- Recuperação Financeira Municipal
- Financiamento
- Avaliação Situação presente/futura

Instituição/ Câmara Municipal: Cantanhede

Nome do entrevistado: José Alberto Arêde Negrão

Habilitações académicas: Licenciatura

Cargo / pelouro ocupado na Câmara: Diretor Departamento Administrativo e Financeiro

Tabela 11: Guião de entrevista pessoal

Tema abordado	Questões
Introdução ao tema	1. Como avalia a reforma da administração local?
Competências das Autarquias	2. Considera que com a reforma anterior as autarquias locais, nomeadamente os Municípios e Freguesias, viram as suas competências reforçadas? 3. Considera que as alterações preconizadas por esta proposta de Lei levarão a perda de competências por parte das autarquias locais?
Endividamento	4. O problema de endividamento das autarquias locais passou a dominar a agenda das mesmas? 5. Como se adaptou a sua câmara relativamente ao surgimento de várias leis relacionadas com pagamentos em atraso? 6. Quanto à dívida municipal, qual a estratégia que o município adaptou? 7. O município aderiu ao Programa de Apoio à Economia Local - PAEL (Lei n.º 43/2012 para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias)? 8. Qual a sua opinião relativamente às restrições impostas à gestão financeira dos municípios, através do estabelecimento de limites aos défices, endividamento e pagamentos em atraso?

Despesa	<p>9. Relativamente às medidas relacionadas com a despesa, o controlo de despesas é uma prioridade na sua câmara?</p> <p>10. Teve efeitos, em termos, de redução de postos de trabalho? Se sim, em que áreas especificamente?</p>
Reporte de informação	<p>11. No que diz respeito ao reporte de informação, após a intervenção da TROIKA, houve alterações?</p>
Redução das transferências para as administrações locais	<p>12. A redução das transferências para as administrações locais impostas pela Troika trouxeram impactos para a Câmara? Se sim a que nível?</p>
Gestão Municipal/Ordenamento do território	<p>13. Quanto ao ordenamento de território, quais as alterações?</p> <p>14. Considera que a medida anterior trouxe benefícios para o município?</p> <p>15. Na sua opinião, que oportunidades derivam do novo enquadramento dos municípios em Portugal?</p> <p>16. Considera que existem competências da administração central que deveriam ser transferidas para os municípios?</p>
Recuperação Financeira Municipal	<p>17. Qual a sua opinião sobre o novo regime jurídico da recuperação financeira municipal (Lei 53/2014) e a criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM)?</p>
Financiamento	<p>18. Como avalia as alterações introduzidas pela Lei 73/2013 em matéria de financiamento?</p>
Avaliação Situação presente/futura	<p>19. Considera que a transferência/assunção de competências dos municípios está esgotada ou há espaço para assumir competências adicionais?</p> <p>20. O que, na sua opinião, é que a Troika mudou?</p> <p>21. Mesmo em 2017 e após a intervenção da Troika ainda sente que existe impacto significativo da Troika?</p> <p>22. O seu impacto terá efeito no médio-longo prazo?</p> <p>23. Qual a sua visão sobre o futuro dos municípios no pós troika?</p>

3.4 Análise e resultados

Após cumprir as normativas para agendamento requeridas pelo município, a entrevista foi realizada na Câmara Municipal de Cantanhede. A entrevista foi composta por 23 questões de resposta aberta, tendo sido realizada em 26 de Maio de 2017.

Em primeiro lugar, o entrevistado foi convidado a dar a sua opinião relativamente à questão que aborda a reforma da administração local.

O entrevistado refere que *“esta reforma ao nível da administração local, no setor da gestão municipal, na área financeira teve dois pontos bastante positivos, por um lado foi uma maior responsabilização dos diversos agentes da administração local, quer executivo, quer chefias e colaboradores, cada um na sua vertente, isto é, quer na sua equipa de trabalho quer em termos de eleitos locais.”*

Por outro lado considera que houve um conjunto de regras e procedimentos que foram sendo colocados que se tornaram mais eficientes, mais assertivos e que originaram um maior controlo do endividamento e da assunção de novos compromissos. *“O que se passava é que havia algum*

descontrolo das contas públicas dos municípios. Era necessário regular/estabilizar essas mesmas contas municipais tanto que tiveram de ser criados objetivos, procedimentos e regras de um maior controlo dessas mesmas despesas.”

Adiantando que: “anteriormente, os orçamentos estavam empolados, eram de um valor muito superior e eram orçamentos irreais, ou seja não correspondiam àquilo que havia, realmente, monetariamente. Hoje os valores são reais, e chegamos ao final do ano financeiro e a execução desse orçamento corresponde a mais de 95%, o que é bastante positivo. Quando, anteriormente, julgo que em algumas circunstâncias, alguns municípios tinham uma execução de cerca de 50%, o que não é aceitável. Resultava que os orçamentos estavam demasiado empolados.”

Estas novas regras, ao nível da Administração Local, promoveram também uma outra situação, passou a ver um outro planeamento, que é outro fator importante, “as coisas começaram a ser planeadas de outra forma. Portanto, nesse aspeto acho que foi positivo.”

Relativamente a considerar que com a reforma anterior as autarquias locais, nomeadamente os Municípios e Freguesias, viram as suas competências reforçadas, o entrevistado refere que “depende da perspetiva...”, referindo que surgiram novas competências. “Este controlo e esta fiscalização quebrou a autonomia financeira dos municípios, ou seja, passaram a ser controlados de outra forma.

Ganharam novas competências, novas áreas de atuação mas tiveram uma maior fiscalização. Um conjunto de procedimentos e regras instituídos. Os dados têm de ser reportados para o SIIAL, criaram-se plataformas e houve uma maior ação em termos do tribunal de contas, em termos de fiscalização.”

Em segundo lugar, relativamente às alterações preconizadas por esta proposta de Lei que suscitam a perda de competências por parte das autarquias locais, o entrevistado refere que existiu perda de alguma autonomia administrativa e financeira, mas por outro lado, o reforço das competências em diversas áreas. Salientando que estas medidas por vezes não são acompanhadas financeiramente, “o problema é que muitas vezes não vêm acompanhadas do pacote económico-financeiro necessário... há um reforço do poder (Lei 75/2012) da Assembleia Municipal. A Assembleia Municipal passa a ter um maior controlo e fiscalização sobre os municípios. Recordo por exemplo a atribuição de subsídios às juntas de freguesia que anteriormente a camara atribuía de forma livre passam a ser sujeitos à AM. Houve aumento de competências mas perda de alguma autonomia fruto de maior fiscalização ou aperto das entidades competentes.”

Em terceiro lugar, focou-se no problema de endividamento das autarquias locais, que passou a dominar a agenda das mesmas. O entrevistado afirmou a veracidade desta afirmação e referiu as seguintes razões:

- *O endividamento faz depender a ação dos municípios. Um município endividado não pode recorrer a um determinado tipo de situações, como empréstimos. Se esgotou esse mesmo endividamento, não pode fazer face a outro conjunto de situações, a nível da contratação de pessoal e outro tipo de despesas.*
- *Foram introduzidos alguns mecanismos de alerta, há uma maior responsabilização através do novo regime das autarquias locais – RFALEI.*
- *Por outro lado, há um aumento generalizado do poder interventivo dos municípios, uma vez que estes começam a dar uma maior importância à avaliação da situação económica e financeira dos municípios a que pertencem.*

Esta situação económica e financeira dos municípios passa a ter uma importância fundamental, nomeadamente para ter algum equilíbrio e acima de tudo contas sustentadas para não haver problemas.

Houve um elemento referido pelo entrevistado que foi a publicação da LCPA, *“que foi determinante ao nível da atividade do município, ou seja, antes o endividamento aumentava porque havia um valor inscrito no orçamento mas não tinham um suporte financeiro e a despesa era feita à mesma. Agora se não houverem as chamadas disponibilidades financeiras, o município não pode avançar com as obras.”*

Com a publicação da LCPA, o município não pode ter pagamentos em atraso. Antigamente os municípios tinham dívidas de pagamentos em atraso superiores a um ano, dois anos ou três anos. O entrevistado sobre esta matéria referiu: *“Hoje em dia temos 26 dias de PMP, o que é bastante bom uma vez que reduzimos até os 30 e 60 dias que normalmente lá fora se utiliza em termos de prazo de pagamentos (...) a LCPA veio alterar toda a estratégia a nível financeiro dos municípios, ou seja, quem não tem dinheiro não tem vícios. Não havendo dinheiro não há obra.”* Tem de haver verba para avançar e a Câmara se tiver pagamentos em atraso é penalizada.

Em termos de adaptação relativamente ao surgimento de várias leis relacionadas com pagamentos em atraso, o dirigente do município considera que foi difícil. *“Nos serviços que trabalham connosco cultura, obra e desporto não havia muito planeamento. Muitas situações eram feitas em cima do joelho e deixou de haver essa lógica.”*

Há aqui um fator que passa a ser determinante que é o planeamento. Ou seja, os serviços se fizerem as suas ações de forma planeada as coisas resolvem-se e os serviços financeiros dão o seguimento de outra forma normal.” Evitando as anteriores situações de “véspera ou de última hora.” *“Por outro lado se estiverem a promover eventos / obras que não estejam devidamente programados é um 31. É essencial que haja planeamento.”* Deduzindo-se assim que o

planeamento é a palavra-chave de todas estas reformas. Para levar a cabo todas estas medidas tem de haver planeamento, caso contrário torna-se uma situação bastante complicada.

Outro ponto comentado, prende-se com a dívida municipal. Foi possível concluir que o município foi sujeito a uma ligeira diminuição dos investimentos, devido a ter um plano de saneamento financeiro que já vinha de anos anteriores e ao facto desse plano ser cumprido.

“Temos tido, nos últimos anos, bons resultados financeiros, temos feito obras, recorrendo a fundos comunitários, temos muitas obras que foram apoiadas a 85%. Tendo sempre presente que os fundos comunitários têm um capital de participação mas têm capitais próprios, ou seja, temos sempre que investir. Mantendo essa linha de endividamento a qual não conseguimos e não devemos e não podemos ultrapassar porque somos fiscalizados e esses objetivos têm sido amplamente superados nos últimos anos.”

O município não aderiu ao Programa de Apoio à Economia Local - PAEL (Lei n.º 43/2012 para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, contudo está e a ser solidário com aqueles que têm dívidas. Há duas perspetivas, a de quem deve a de quem não devendo tem de pagar e ser solidário.

No que toca à opinião relativamente às restrições impostas à gestão financeira dos municípios, através do estabelecimento de limites aos défices, endividamento e pagamentos em atraso, o entrevistado refere que *“alguns municípios endividaram-se com algumas obras que são megalógonas, que têm custos muito acima da média (...) Todos têm de ter o seu pavilhão, na maioria das vezes não é utilizado, fica a degradar-se e portanto julgamos que com este aperto nos últimos anos, deve ter servido de lição a muitos municípios e isso deixou de existir.”* Tal, põe em causa a perda do poder de autonomia financeira das autarquias locais, contudo se não fosse esta imposição talvez continuássemos a ter situações de alguns descabros.

Relativamente às medidas relacionadas com a despesa, mais concretamente ao controlo de despesas o entrevistado refere que essa não é uma prioridade na sua câmara, revelando que, ainda assim estas medidas tiveram efeitos, em termos, de redução de postos de trabalho na área operacional.

As dificuldades mais sentidas foram ao nível do reporte de informação, após a intervenção da Troika segundo o entrevistado passou a ser feito esse controlo ao nível do SIIAL, *“se não reportamos corretamente temos consequências, cortam-nos nos fundos e nas transferências”*.

A redução das transferências para as administrações locais impostas pela Troika trouxeram impactos mas deram lugar a que houvesse mais envolvimento nos fundos comunitários, conforme referido *“deu lugar que houvesse outras estratégias para a obtenção de receitas e de alguma forma haver algum ajustamento na despesa que tornasse as contas mais equilibradas e mais estáveis.”*

Quanto ao ordenamento de território, o município passou de 19 para 14 freguesias. Para o entrevistado a medida anterior não trouxe benefícios para o município, salientando:

- *As freguesias que se juntaram continuam a ser distintas de alguma forma. Em algumas circunstâncias já com a fusão havia equipamentos da freguesia A e depois a freguesia B quis igual equipamento, que é a tal situação das tais capelinhas, do tal bairrismo.*
- *O que mudou foi que os órgãos representativos eram quatro e passaram a ser dois, havia duas juntas e duas assembleias de freguesia que trazem encargos ao nível dos eleitos locais e passou a ter só uma. Algumas freguesias têm o serviço administrativo na freguesia A e continuam a ter serviço administrativo na antiga freguesia.*

Ou seja, o bairrismo ao nível das freguesias é muito forte e levou a que se mantenha essa divisão, subdivisão em duas áreas territoriais que continuam a não rentabilizar os equipamentos num todo e continuam a ser tratadas como duas áreas distintas e com territórios administrativos distintos se tratassem. Quanto às oportunidades que derivam do novo enquadramento dos municípios em Portugal, em termos políticos houve um reforço das competências da assembleia municipal, da Lei 75/2012. *“O que antigamente a Câmara fazia e tinha competências para fazer, passou a ser da competência da Assembleia Municipal sobre proposta da Câmara.”*

Para além disto houve também um conjunto de medidas que foram tomadas e que foram legisladas na área de Recursos Humanos. *“A presença da Troika teve um grande impacto a dois níveis: financeiro e recursos humanos.”* Esta afirmação vai de encontro à ação do SIIAL, ou seja, os dados que são reportados, ao nível financeiro, são também reportados ao nível dos recursos humanos. É referido que *“Tivemos situações que abrimos concursos há dois anos, em que tivemos de pedir uma autorização especial ao ministro para abrir esses concursos”*, tal reflete o maior controlo ao nível financeiro e ao nível de recursos humanos que os municípios se encontram sujeitos.

A autonomia do poder local, municípios e freguesias foi afetada. Estes estiveram vedados, durante muito tempo da possibilidade de fazer concursos, houve congelamento de carreiras, as próprias chefias não poderem ser nomeadas por concurso, sendo indicadas e ocorreu a redução do número de chefias, em função dos critérios que eram fixados.

Quanto à existência de competências da administração central que deveriam ser transferidas para os municípios, o entrevistado refere que está em estudo um novo diploma que prevê novas competências na área dos municípios. *“Pontualmente, na questão das escolas considero que os municípios venham a alargar a sua área de atuação.”* No entanto, vêm-se, também, alterações ao nível da proteção civil, do domínio público marítimo, que as capitâncias têm sobre as praias.

“Concordo com a delegação de competências e com este aumento das competências dos municípios, porque conhecem mais a realidade local, estão mais próximos das populações.”

Nesta matéria a dúvida dos municípios é em saber se paralelamente ao diploma que atribui essas competências aos municípios vem um enquadramento em termos financeiros de forma que tenham os meios necessários para exercer essas novas competências. A opinião sobre o novo regime jurídico da recuperação financeira municipal (Lei 53/2014) e a criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM) versa sobre os seguintes aspetos:

- *A Câmara tem estado a pagar para os municípios que estão em incumprimento. Sobre o ponto de vista da solidariedade compreendo que os municípios sejam solidários, mas por outro lado tenho alguma dificuldade em compreender que os municípios que cumprem sejam penalizados e tenham que contribuir para aqueles que não cumprem.*
- *Fico algo dúbio com uma situação destas, por um lado, concordo com o princípio da solidariedade, mas depois parece que o crime compensa, ou seja quem não se comporta bem é ajudado. É certo que quem adere a este fundo tem depois regras apertadas, a autonomia nas outras circunstâncias é pouca, aqui passa a ser nenhuma. São controlados a todos os níveis, conduzidos nas suas ações, mas andaram durante anos a assobiar para o ar e depois têm os outros municípios que são solidários.*
- *Portanto eu concordo por princípio, custa-me aceitar que quem nada fez, depois venha alguém ajudar a resolver a situação e que todos sejam solidários mas que não tenham nenhum benefício dessa situação.*

No ponto sobre as alterações introduzidas pela Lei 73/2013 em matéria de financiamento, o entrevistado refere que: *“os objetivos, por uma questão de coerência, são criados para que as autarquias tenham alguma solidez económico-financeira, e tenham essa mesma estabilidade financeira portanto são coerentes com aquilo que se pretende nesta matéria.”*

No que à transferência/assunção de competências dos municípios a resposta é direta *“Há competências que podem ser transferidas desde que haja as tais contrapartidas. Há aqui áreas de intervenção que se forem transferidas vamos ter de reforçar com técnicos especializados e podemos não ter e teremos de ajustar internamente.”*

No fundo os municípios são capazes de dar uma resposta às diferentes solicitações, quer dos munícipes, quer do estado, da Administração Central para assumir novos desafios. Os municípios têm a capacidade de mobilizar e assumir compromissos com as suas populações e com a tutela no sentido de ir ao encontro das necessidades das suas populações, desde que haja contrapartidas monetárias, *“se o Estado/Administração Central entenderem e os municípios*

também através da Associação Nacional de Municípios que o mais adequado é transferir novas competências acho que os municípios têm know-how para isso e têm capacidade de dar resposta eficaz, as coisas tem de ser colocadas no seu valor, ou seja, não pode haver novas competências sem haver depois o outro lado.”

Relativamente ao que mudou com a Troika, o entrevistado refere que existiu uma maior responsabilização na assunção da despesa pública, ou seja, havia irresponsabilidade financeira quer das chefias quer dos eleitos, atualmente existe maior planeamento das suas ações. *“Foi um mal necessário. Dizendo que foi um mal necessário, digo que foi positivo, contudo tem sempre aspetos positivos e aspetos negativos. Acho que se os municípios tivessem trabalhado de outra forma, 20 anos 30 anos atrás, havia mecanismos para não ter de chegar onde chegamos mas tivemos de tomar medidas extremas para colmatar essas situações.”*

Passado o período da Troika, no ano 2017, o entrevistado refere que os municípios ainda sentem que existe impacto significativo da Troika, embora se denote alguma abertura nesta fase, em que já foi visível ao nível do orçamento de estado para este ano. *“Provavelmente, os municípios não vão voltar ao que eram dantes, devem ter aprendido uma lição, e dentro desta situação há municípios com grande aperto, e há situações de grande gravidade, há municípios que estão financeiramente muito mal (...) nomeadamente nos seus compromissos do dia-a-dia.”* Considerando que o seu impacto terá efeito durante alguns anos. *“Acho que pode ter tido impacto quer para as novas gerações em termos da cultura da organização, temos que cada um ser responsáveis.”* Denota-se uma maior responsabilização e assimilação dos comportamentos, atitudes e compromissos de forma diferente.

Para finalizar, foi solicitada opinião do entrevistado relativamente à sua visão sobre o futuro dos municípios no período pós-troika. As conclusões foram as seguintes:

- *Algumas destas medidas provenientes da Troika, estão a ser mais aliviadas. Temos um conjunto de ações, que nos dão de alguma forma esses indicadores. Ao nível, por exemplo, dos recursos humanos estamos a fazer um levantamento para a direção geral das autarquias locais.*
- *Por outro lado temos a questão dos precários, e a questão da consolidação, da passagem dos recibos verdes para situações definitivas, esse levantamento está a ser feito ao nível da Administração Central, prevê-se que dentro em breve sejam feitos alguns ajustamentos às Autarquias Locais.*
- *A questão da mobilidade, ou seja, as mobilidades intra-carreiras, a possibilidade de transitar, reunidas um conjunto de condições, de uma carreira para outra. Alguém que*

está como assistente técnico, entretanto é licenciado e a sua tarefa foi ajustada à licenciatura, houve já este ano a consolidação, deixou de ser uma mobilidade para uma situação definitiva.

- *Ao nível da área financeira há alguns pequenos ajustamentos, algumas situações que nós vimos, há a perceção, em termos Troika que as coisas estão a abrir de forma gradual, mediante dados concretos, ou seja, antes se perguntassem quantos recibos verdes havia no país não sabiam, que o orçamento de estado 2018 venha contemplar essas alterações.*

São sinais positivos que os municípios estão a ter alguma abertura. Não podemos estar no 80 e passarmos para o 8, nem podemos passar novamente para o 80. São alterações graduais em função das mobilidades orçamentais que estão ao nível do orçamento de estado e dos municípios também. As conclusões retiradas desta entrevista não podem ser generalizadas ao nível nacional, contudo vão de encontro à realidade assistida em termos das diretivas e normativas impostas pelo Plano de Ajustamento Económico e Financeiro às autarquias locais, revelando-se um importante contributo no tema estudado. Assim no ponto seguinte será exposto um estudo de caso, aplicado ao nível dos 308 municípios.

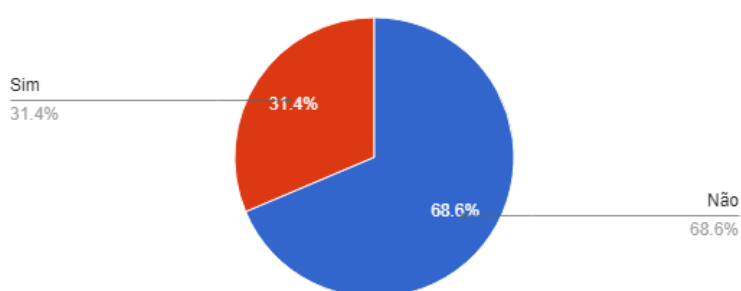
3.5 Pesquisa por inquérito: Municípios Portugueses

3.5.1 A Reforma Administrativa do Poder Local

A Reforma Administrativa do Poder Local levanta a questão, da transferência direta de competências das Câmaras Municipais para as Freguesias, como a competência de licenciamento das atividades de venda ambulante de lotarias, arrumador de automóveis ou das atividades ruidosas de carácter temporário que respeitem a festas populares, romarias, feiras, arraiais e bailes (n.º3 do artigoº16, da Lei n.º 75/2013, de 12 setembro), a transferência de competências ao nível do controlo prévio, a vistoria e fiscalização nas áreas da utilização e ocupação da via pública, publicidade de natureza comercial, as máquinas de diversão, recintos improvisados, realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, o guarda-noturno, acampamentos ocasionais, fogueiras e queimadas e bailes (n.º2 do artigoº132, da Lei n.º75/2013, de 12 setembro), e ao nível da manutenção e conservação de infraestruturas públicas como jardins de Infância e escolas do 1ºciclo, limpeza de vias e espaços públicos, manutenção de espaços verdes, e de feiras e mercados. (bailes (n.º1 do artigoº132, da Lei 15/2013, de 12 setembro).

Desde logo, a principal dificuldade passou pelos acordos de execução, onde as Câmaras Municipais tiveram de prever os recursos humanos, patrimoniais e financeiros essenciais para o exercício das competências referidas no n.º 2 do artigoº132, da Lei n.º75/2013, de 12 setembro. Relativamente às vantagens deste regime, 16 autarcas consideram que o novo regime jurídico das Autarquias representa a reforma que a administração local precisa. Por outro lado, 35 autarcas consideram que esta reforma não é necessária à administração local. Assim, pode-se afirmar que, entre o grupo de autarcas, a maioria considera que este regime não vai ao encontro das necessidades da administração local (ver gráfico 3).

Gráfico 3: A reforma da administração local promove as medidas que a administração local precisa.



Fonte: Elaboração própria.

3.5.2 A atribuição de competências

Segundo a Lei n.º75/2013, de 12 de setembro são atribuídas às Freguesias um conjunto mais alargado de competências materiais (art.º16), que levou ao aumento da articulação das Freguesias com as Câmaras. A Junta de Freguesia passou a ter como competência própria a discussão e preparação com a Câmara Municipal, dos contratos de delegação de competência e respetivos acordos de execução (alínea i), do n.º1 do art.º16); a emitir parecer sobre a denominação de ruas e praças das respetivas localidades e povoados do seu território (alínea w), do n.º1 do art.º16); e a presidir à unidade local de proteção civil (alínea o), do n.º1 do art.º18). Estas três competências obrigam a um contacto mais próximo com a Câmara Municipal e com os seus responsáveis, o que levou à necessidade de serem definidas novas estratégias ao nível da gestão da comunicação entre as duas autarquias.

3.5.3 As competências das Freguesias

A Lei n.º75/2013, de 12 de setembro atribui, igualmente, às Freguesias um conjunto mais alargado de competências materiais (art.º16), ao nível da colaboração e desenvolvimento de parcerias com IPSS (alíneas m), u) do n.º1 do art.º16); ao nível operativo, como a colocação e manutenção de placas toponímicas e sinalização vertical não iluminada, a manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais, a construção de abrigos de

passageiros, chafarizes e fontanários, e cemitérios desde que este património fique, ou seja da respetiva Junta de Freguesia (alíneas z), cc), dd), ee), ff), hh) do n.º1 do art.º16, e n.º 2 do art.º16). Ao nível do licenciamento, as Juntas de Freguesia passaram a desenvolver em exclusivo o licenciamento de venda ambulante de lotarias, de arrumador de automóveis e de atividades ruidosas de carácter temporário que respeitem as festas populares, romarias, feiras, arraiais e bailes (n.º 2 do art.º16).

Ao nível da delegação de competências das Câmaras Municipais nas Juntas de Freguesia, este diploma legal é claro, pelo facto de definir um regime jurídico para as referidas delegações, estabelecendo até os diferentes níveis de competências delegadas (art.º132). Para além disso, determinou, que *quando previsto em lei*, as Juntas de Freguesia têm competências ao nível do controlo prévio, vistoria e fiscalização nas áreas da ocupação da via pública, publicidade de natureza comercial, máquinas de diversão, recintos improvisados, espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, e outros locais públicos, guarda noturno, acampamentos ocasionais, e fogueiras e queimadas (n.º2 do art.132).

Deste modo, a Lei n.º75/2013, de 12 de setembro prevê um aumento significativo das competências das Juntas de Freguesias, em prejuízo claro das Câmaras Municipais, que veem algumas das suas competências, transferidas para as Juntas de Freguesia.

3.5.4 As competências da Câmara Municipal

Ao nível das competências da Câmara Municipal, a Lei n.º75/2013, de 12 de setembro retira algumas competências, nomeadamente ao nível da denominação de ruas e praças (alínea ss), do n.º1 do art.º33), onde passa a ter de pedir parecer às respetivas juntas de Freguesias; e ao nível das formas de apoio às Freguesias, que segundo as alíneas l), m) e n) do n.º1 do art.º33 passam a ter de ser debatida com as Juntas de Freguesia e aprovada pela Assembleia Municipal.

Porém, em relação à gestão dos recursos hídricos, a Câmara Municipal passa a poder deliberar sobre a administração destes recursos, quando integrarem o domínio público do Município (alínea uu), do n.º1 art.º33). Deste modo, pode-se concluir que na generalidade há uma redução do nível de autonomia do órgão Câmara Municipal.

3.5.5 A transferência de competências da Câmara Municipal para as Freguesias

Neste ponto, a Lei n.º75/2013, de 12 de setembro evidencia uma clara transferência de competências que anteriormente eram da Câmara Municipal e que passam de forma direta, ou através de acordos de execução para as Juntas de Freguesia. Assim, as principais alterações ocorrem nas áreas do licenciamento, delegação de competências e relações institucionais,

conservação e manutenção de infraestruturas públicas. Em relação ao Licenciamento, as Juntas de Freguesia passam a emitir licenças para:

- a) Venda ambulante de lotarias;
- b) Arrumador de automóveis;
- c) Atividades ruidosas de carácter temporário que respeitem a festas populares, romarias, feiras, arraiais e bailes.

Em relação à Delegação de Competências e Relações Institucionais, as Juntas de Freguesia passam a:

- a) Discutir e preparar com a Câmara Municipal contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;*
- b) Discutir e preparar com as organizações de moradores protocolos de delegação de tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade;*
- c) Discutir e preparar com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da Freguesia protocolos de colaboração, designadamente quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da Freguesia e se salvguarde a sua utilização pela comunidade local;*
- d) Participar, em colaboração com instituições particulares de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social.*

Ao nível da conservação e manutenção de infraestruturas, as Juntas de Freguesia, vêm as suas competências alargadas e outras alteradas.

- a) Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários* – Nesta alínea, o legislador retirou a referência “de acordo com o parecer prévio das entidades competentes, quando exigido por lei”, o que, caso a lei não determine, pode levar ao entendimento de que há uma ausência de parecer prévio de entidades externas à Junta de Freguesia;
- b) Adquirir e alienar bens móveis* – Nesta competência o legislador retirou do artigo a referência a “necessários ao funcionamento dos serviços da Freguesia e alienar os que se tornem dispensáveis”. Pode-se entender esta omissão como a eliminação de uma redundância.

As novas competências delegadas foram:

- a) *Conservar e reparar a sinalização vertical não iluminada instalada nas vias municipais;*
- b) *Proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais;*
- c) *Compete ainda à Junta de Freguesia proceder à construção dos equipamentos referidos quando os mesmos se destinem a integrar o respetivo património:*
 - a. *Abrigos de passageiros;*
 - b. *Balneários, lavadouros e sanitários públicos;*
 - c. *Parques infantis públicos;*
 - d. *Chafarizes e fontanários;*
 - e. *Cemitérios.*

No que concerne à delegação de competências da Câmara para a Juntas de Freguesia, contemplados no art.º116 da referida Lei, deve ser referido o facto de ser necessário a celebração de um acordo de execução (art.º133) entre as partes, que deve ter como base, ao nível dos recursos, e com as devidas adaptações, os seguintes pressupostos: *Os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício de todas ou algumas das competências previstas.*

Considerando o âmbito da delegação de competências dos Municípios nas juntas de Freguesia, ou seja, “dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais” (art.º131), a Lei indica como competências delegadas nas juntas de Freguesia as seguintes:

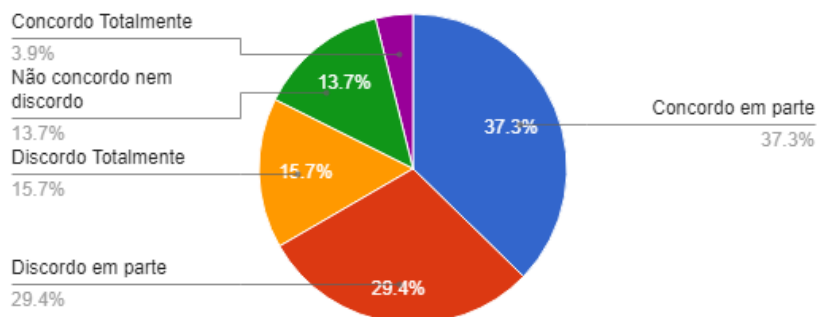
- a) *Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;*
- b) *Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;*
- c) *Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão;*
- d) *Gerir e assegurar a manutenção corrente de feiras e mercados;*
- e) *Assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;*
- f) *Promover a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos referidos na alínea anterior.*

Para além destas, consideram-se ainda delegadas nas juntas de Freguesia, quando previstas em lei, as competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização das câmaras municipais nos seguintes domínios:

- a) Utilização e ocupação da via pública;
- b) Afixação de publicidade de natureza comercial;
- c) Atividade de exploração de máquinas de diversão;
- d) Recintos improvisados;
- e) Realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, sem prejuízo do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 16.º;
- f) Atividade de guarda-noturno;
- g) Realização de acampamentos ocasionais;
- h) Realização de fogueiras e queimadas.

Em relação à influência que esta reforma terá no aumento de competências dos Municípios e das Freguesias, 19 dos inquiridos concordam em parte por tal ocorrer e 15 dos inquiridos discordam em parte. Porém, 8 inquiridos referem que discordam totalmente que os Municípios e as Freguesias aumentem as suas competências com esta reforma. Considerando a análise ao diploma em questão, e relacionando-a com as respostas dos inquiridos (ver gráfico 4), pode-se concluir, que neste ponto, os inquiridos não têm um conhecimento pleno da proposta que precedeu a Lei.

Gráfico 4: As autarquias locais, nomeadamente os Municípios e Freguesias, viram as suas competências reforçadas.



Fonte: Elaboração própria.

3.5.6 As competências da Assembleia Municipal

A Lei n.º75/2013, de 12 de setembro veio modificar as competências da Assembleia Municipal, nomeadamente ao nível da apreciação e fiscalização. Deste modo, pode-se concluir que as áreas onde a Assembleia Municipal viu as suas competências reforçadas foram:

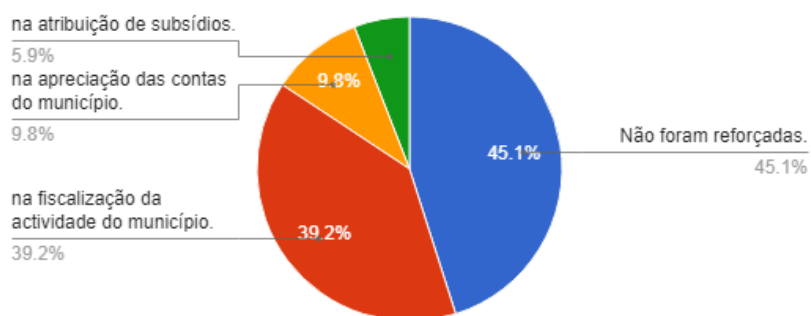
- a) Delegação de Competência e Acordos de Execução (alíneas k) e l) do n.º1 do artigo 25º da Lei 75/2013 de 12 de setembro);

b) Serviços Municipalizados e Atividade Empresarial Local (alíneas m) e n) do n.º1 do artigo 25º da Lei 75/2013 de 12 de setembro);

c) As AM e as CIM (alíneas a) e b) do n.º5 do artigo 25º da Lei 75/2013 de 12 de setembro).

Ao nível do reforço das competências da Assembleia Municipal, como se pode observar no gráfico 5, 45,1% dos inquiridos considera que estas não foram reforçadas. Enquanto 39,2% dos inquiridos considera que foram as competências foram reforçadas na fiscalização da atividade do município. Ainda, 5 dos inquiridos, 9,8%, responderam que houve reforço das competências da assembleia municipal na apreciação das contas do município e 3 dos inquiridos (3,9%), consideram que houve reforço de competências na atribuição de subsídios.

Gráfico 5: As competências da Assembleia Municipal foram reforçadas.



Fonte: Elaboração própria.

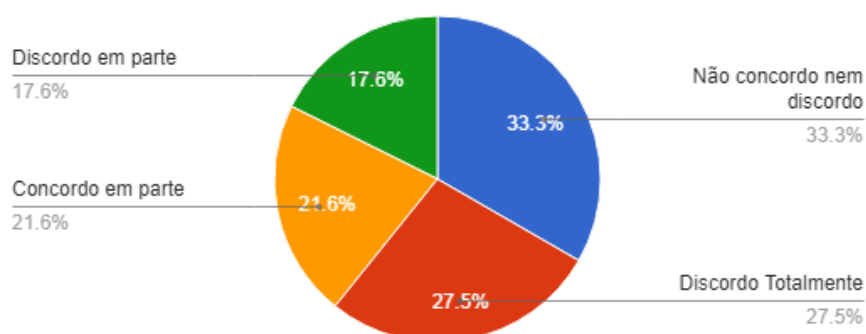
3.5.7 A transferência de competências da Câmara Municipal para a Assembleia Municipal

A Lei n.º75/2013, de 12 de setembro, transfere, de forma quase direta, uma competência que pertencia à Câmara Municipal ao nível da forma de apoio às Freguesias (alínea b), do n.º6 do art.º64 da Lei n.º169/99, de 18 de setembro, na sua versão atualizada), e que passa a ser da Assembleia Municipal (alínea j), do n.º1 do art.º25º da Lei n.º75/2013, de 12 de setembro).

Assim, as Assembleias Municipais passam a “deliberar sobre formas de apoio às Freguesias no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações”. No que concerne à realização de referendos locais, a Câmara Municipal deixa de ter a competência de “Propor à Assembleia Municipal a realização de referendos locais” (alínea d) do n.º6 do artigo 64º da Lei n.º169/99, de 18 de setembro). A competência para aprovar os referendos locais mantêm-se no órgão Assembleia Municipal (alínea e) do n.º2 do artigo 24º da Lei n.º75/2013, de 12 de setembro), porém sem a referência de quem propõem, como indicava a Lei n.º169/99, de 18 de setembro (alínea g) do n.º1 do artigo 53º).

Na questão sobre a perda de competências do Município para a Assembleia Municipal, verifica-se que a maioria dos inquiridos não tem uma opinião formada sobre a matéria, sendo que, 14 dos inquiridos discorda totalmente que houve perda de competências dos Municípios para a Assembleia Municipal. Porém, enquanto 11 dos inquiridos concorda em parte, outros 9 discordam em parte. Esta tendência pode verificar-se devido ao desconhecimento do diploma (ver gráfico 6).

Gráfico 6: Houve perda de competências do Município para a Assembleia Municipal.



Fonte: Elaboração própria.

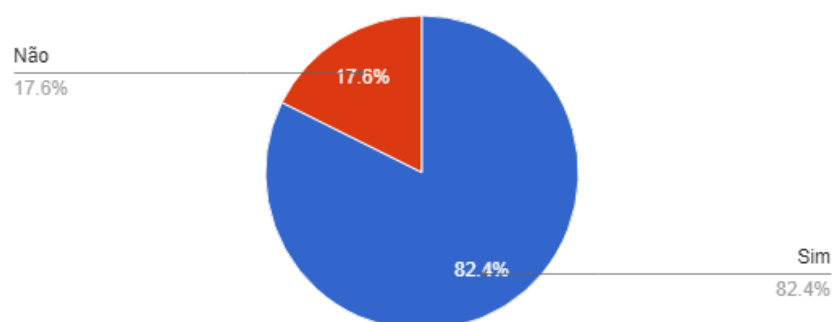
3.5.8 A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

A LCPA veio introduzir um novo paradigma na gestão autárquica dos Municípios, na medida em que, os municípios só deverão gastar aquilo que estiver disponível. Esta nova lei não trouxe alterações ao nível das fases da despesa, estas mantêm-se inalteradas; veio apenas alterar a ênfase do controlo, que anteriormente era feito na fase do pagamento, e que agora passa a ser feito na fase do compromisso, numa atitude antecipatória e preventiva.

Durante largos anos a assunção de despesas foi suportada apenas pela existência de cabimento prévio o que permitiu a realização de despesas muito acima da efetiva capacidade de efetuar os respetivos pagamentos. Esta situação, embora assente em pressupostos legais, conduziu a elevados níveis de dívida e ao acumular de pagamentos em atraso responsáveis, em parte, pelo elevado défice da economia portuguesa – é precisamente para estancar este problema que surge a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

Deste modo, através do gráfico 7 podemos verificar que 82,4% dos inquiridos considera que o endividamento das autarquias locais passou a dominar de forma mais acentuada a agenda das mesmas. Porém, 17,6% dos inquiridos considera que a situação não se alterou.

Gráfico 7: O endividamento das autarquias locais passou a dominar de forma mais acentuada a agenda das mesmas.



Fonte: Elaboração própria.

3.6 Quadro Legal da LCPA

Na LCPA são mantidas as regras fundamentais definidas no POCAL que obrigam a que sejam sempre tidos em conta os princípios da utilização racional das dotações aprovadas (o que implica a justificação da despesa quanto à sua economia, eficiência e eficácia) e também que *“as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”*.

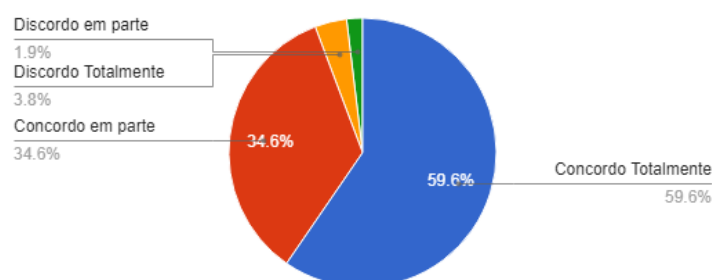
Com a LCPA acresce agora uma nova obrigatoriedade – a despesa só pode ser realizada se existirem fundos disponíveis na fase do compromisso, pois só assim se pode garantir a real capacidade da entidade para efetuar o respetivo pagamento *à posteriori*.

A regra fundamental da LCPA, isto é, o seu objetivo central, é o de que *“a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso”*. Contudo, o artigo 14º do DL nº 127/2012, republicado pelo DL nº 99/2015, de 2 de junho, indica que *“no final de cada mês os pagamentos em atraso não podem ser superiores aos verificados no final do mês anterior”*, suavizando assim a rigidez da lei, pois, a entidade pode até ter pagamentos em atraso em excesso durante o mês e cumprir a LCPA, desde que no final do mês estes apresentem um valor inferior aos do mês anterior.

A aferição do cumprimento da regra fundamental da lei, isto é, o não aumento dos pagamentos em atraso, é efetuada pela DGAL no caso dos organismos que compõem o subsector da Administração Local, e portanto é também esta a entidade que fiscaliza os municípios, tendo por base as declarações eletrónicas por estes apresentadas.

Relativamente às várias leis relacionadas com pagamentos em atraso a maioria dos inquiridos salientou que o seu Município se adaptou bem às alterações por estas preconizadas. Apenas 3 dos 51 inquiridos indicaram discordar desta afirmação (ver gráfico 8).

Gráfico 8: O município, relativamente ao surgimento de várias leis relacionadas com pagamentos em atraso, adaptou-se bem.



Fonte: Elaboração própria.

3.7 Assunção de compromissos

A LCPA acarreta consequências para quem a desrespeite, quer para a entidade, quer para os responsáveis pelo seu incumprimento. Prevê a alínea c) do nº3 do artigo 8º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, que as entidades cuja execução orçamental conduza, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso não podem utilizar a previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes para o cálculo dos fundos disponíveis. A acrescer a esta restrição, o artigo 2º do mesmo normativo, prevê a realização de auditorias periódicas pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), ou pela inspeção setorial, às entidades que violem a lei ou que apresentem riscos acrescidos de incumprimento.

Para além destas consequências, a LCPA, tal como já referido, apresenta um carácter inovador pois, pela primeira vez, são atribuídas responsabilidades aos decisores ou administradores dos dinheiros públicos que não respeitem este normativo. O artigo 11º da LCPA é claro ao estipular no seu nº 1 que “os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis da contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegradora, nos termos legais em vigor”.

Do mesmo modo, no nº 3 do artigo 9º é reforçado que “os responsáveis pela assunção de compromissos em desconformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei respondem pessoal e solidariamente perante os agentes económicos quanto aos danos por este incorridos”. No entanto, o nº 2 do artigo 11º indica que a violação da lei “não prejudica a demonstração da exclusão de culpa, nos termos gerais do direito”.

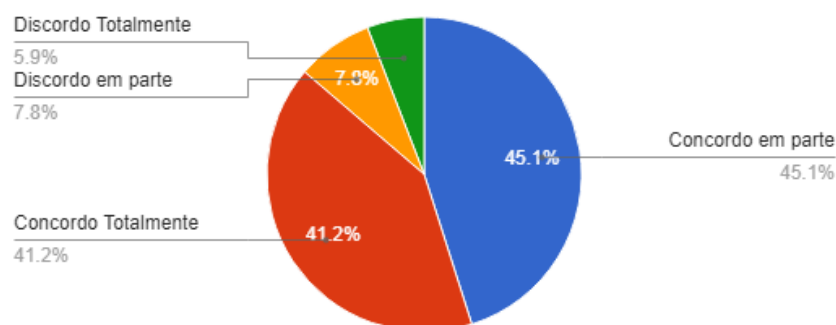
Abre-se assim uma nova perspetiva na Administração Pública pois quem desrespeitar a lei é responsabilizado pelos atos por si praticados, podendo ser chamado a ressarcir financeiramente quer o erário público, que o agente económico lesado (embora não se possa esquecer que este

último também não pode proceder ao fornecimento de bens ou serviços sem que exista uma clara identificação do compromisso registado numa ação formal por parte da entidade).

O decreto regulamentador da lei faz ainda uma ressalva em matéria de violação do seu preceituado ao afirmar no nº 3 do artigo 23º que se presume excluída a culpa para compromissos assumidos até à data de entrada em vigor da lei, o que faz todo o sentido pois a lei não tem carácter retroativo. Da mesma forma também se presume excluída a culpa dos responsáveis relativa à violação da lei para entidades que beneficiem do PAEL, Programa de Apoio à Economia Local, no que respeita ao Subsetor Local, até ao início dos pagamentos previstos e desde que a adesão aos programas tenha sido contratualizada até ao dia 30 de setembro de 2012.

Por último, os agentes económicos que forneçam bens ou serviços sem que exista uma clara identificação do compromisso registado através de uma ação formal da entidade, não podem reclamar o pagamento ou o direito ao seu ressarcimento, colocando assim uma quota-parte da responsabilização do lado dos fornecedores. Nesta matéria, a opinião dos inquiridos é unânime em termos de concordância. Ainda assim 5,9% dos inquiridos revela discordar totalmente que estas restrições tiveram impacto positivo. Este facto poderá ser influenciado pelo tamanho da amostra (ver gráfico 9).

Gráfico 9: As restrições impostas à gestão financeira dos municípios, através do estabelecimento de limites aos défices, endividamento e pagamentos em atraso foram positivas.



Fonte: Elaboração própria.

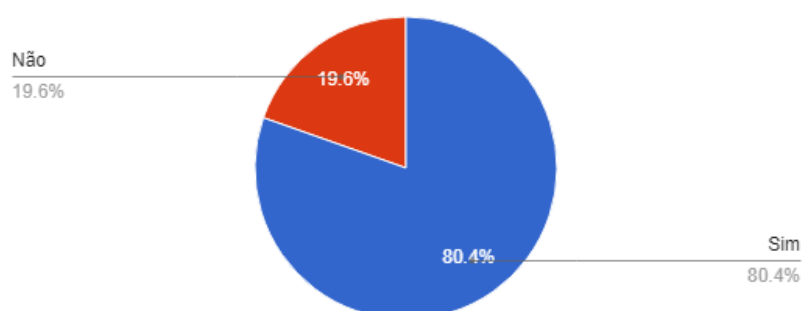
3.8 Controlo Orçamental

O Memorando de Entendimento, detalhado anteriormente, consagrou três pilares de atuação: consolidação orçamental, diminuição do endividamento e estabilidade do sistema financeiro e, por último, transformação estrutural da economia. No âmbito da política financeira e das finanças públicas, pode dizer-se que existiram dois pontos nucleares do programa da Troika (na prática coincidentes com os critérios para aferição da existência de défice excessivo para efeitos

de Pacto de estabilidade e crescimento): por um lado, a redução do défice público e, por outro lado, a redução da despesa pública.

Relativamente ao controlo de despesa, no gráfico 10, é possível verificar que 80,4% dos inquiridos considera que este é uma prioridade no município, acentuada depois da Troika. Por outro lado, 19,6% dos inquiridos considera que este facto se acentuou devido à presença da Troika.

Gráfico 10: O controlo de despesas é uma prioridade no município, acentuada depois da Troika.



Fonte: Elaboração própria.

3.9 Limite das despesas com pessoal para os municípios

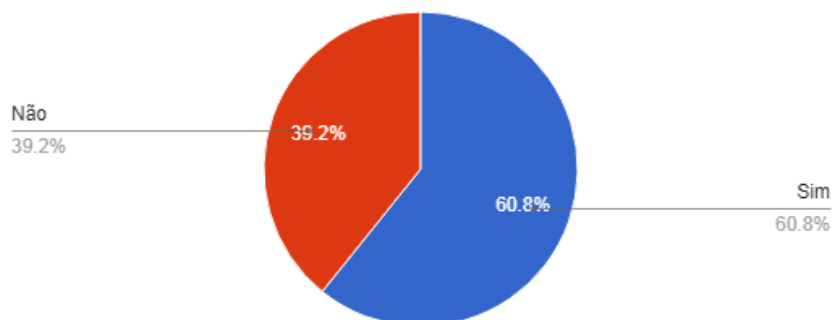
De acordo, com informações fornecidas pela DGAL, estão em incumprimento os Municípios que ultrapassem o limite da dívida total, previsto no artigo 52º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro ou quando o montante da dívida (excluindo os empréstimos) seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Foram ainda impostas medidas de redução de postos de trabalho nas seguintes proporções:

- a) Em 3%, quando a dívida total ultrapasse 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores;
- b) Em 2%, nos restantes casos.

Relativamente à redução de postos de trabalho, 31 dos inquiridos consideram que a presença da Troika em Portugal trouxe consigo redução dos postos de trabalho na Administração Local. Porém, 39,2% dos inquiridos, correspondente a 20 inquiridos considera que não (ver gráfico 11).

Gráfico 11: Houve redução de postos de trabalho devido à presença da Troika.



Fonte: Elaboração própria.

3.10 Dever de prestação de informação

O artigo 10º da LCPA, determina que as entidades devem fornecer toda a informação sobre compromissos e pagamentos em atraso, desde logo para que os organismos competentes possam aferir o cumprimento da lei. Em seu complemento, o DL nº 127/2012, de 21 de junho, republicado pelo DL nº 99/2015, de 2 de junho, dedica o Capítulo III, concretamente os artigos 16º e 17º às obrigações referentes à prestação da informação das entidades às quais se aplica a LCPA, ou seja, às entidades previstas no artigo 2º da Lei nº 8/2012.

Os municípios, devido ao seu enquadramento no Subsetor Local, devem registar no suporte informático da DGAL, até ao 10º dia útil do mês seguinte a que se reporta a informação, a seguinte informação:

- A receita a cobrar ou a receber para o conjunto do ano, especificada por meses; no caso da receita cobrada deverá ser registada a receita efetivamente cobrada;
- Os fundos disponíveis;
- Os compromissos assumidos;
- O saldo inicial das contas a pagar; o movimento mensal e o saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte;
- Os pagamentos em atraso.

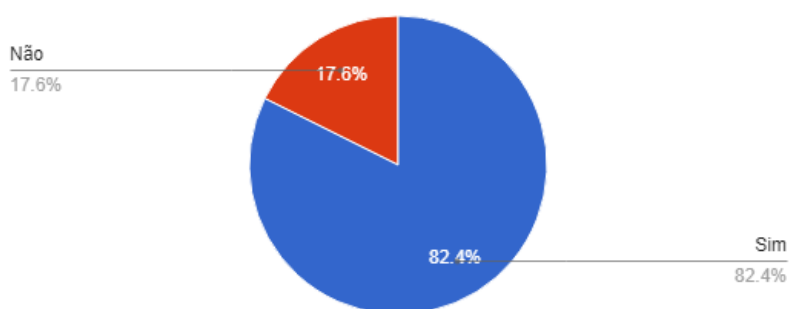
Toda a informação registada no suporte informático do organismo supervisor, neste caso a DGAL, deverá estar em consonância com o registo dos compromissos efetuado nos termos do artigo 7º do DL nº 99/2015 e deve respeitar os procedimentos e formalidades previstas no Manual de Apoio à aplicação da LCPA emitido pela DGAL.

Estão dispensadas da prestação da informação relativa aos fundos disponíveis todas as entidades que não tenham pagamentos em atraso, cessando esta dispensa na data em que a mesma passe a ter pagamentos em atraso – contudo, todas as entidades têm obrigatoriamente de calcular os

fundos disponíveis, independentemente do dever de informação existir ou de estarem dispensadas do mesmo.

Ao nível do reporte de informação 82,4% dos inquiridos respondeu que a Troika acarretou medidas adicionais de reporte de informação às entidades competentes, enquanto 17,6% respondeu negativamente. Esta tendência reflete a exposição feita anteriormente, relativamente ao elevado grau de reporte de informação, a que as autarquias locais se encontram obrigadas (ver gráfico 12).

Gráfico 12: Houve maior reporte de informação após a intervenção da Troika.



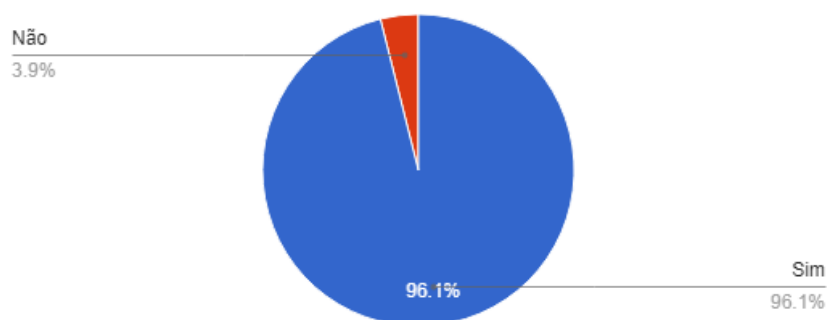
Fonte: Elaboração própria.

3.11 Dependência financeira dos municípios

Uma das questões centrais que se coloca às políticas locais está diretamente relacionada com a repartição dos recursos públicos. Neste quadro, as autarquias locais dispõem de receitas próprias, beneficiando ainda de receitas provenientes dos impostos do Estado. No entanto, a capacidade por parte das autarquias para a gestão do seu orçamento é limitada, uma vez que uma parte significativa do seu orçamento resulta de transferências. Embora recentemente a independência fiscal tenha aumentado pela cobrança de alguns impostos, esta continua muito limitada tendo o volume de receitas próprias vindo a diminuir.

Em relação à opinião dos inquiridos nesta questão, 96,1% considera que a redução das transferências para as administrações locais trouxeram impactos. Este facto revela o elevado grau de dependência que estas entidades possuem, tal como evidenciado pelo gráfico 13.

Gráfico 13: A redução das transferências para as administrações locais impostas pela Troika trouxeram impactos.

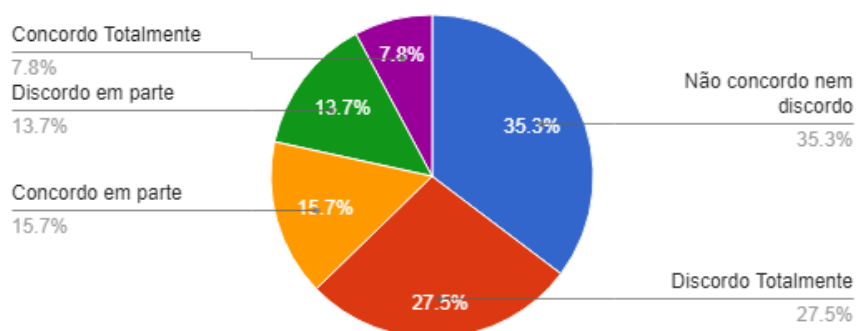


Fonte: Elaboração própria.

3.12 Reorganização administrativa do território

De acordo com o Livro verde, a Organização do Território assume-se como um dos Eixos fundamentais da Reforma da Administração Local. Assim sendo, no âmbito da Organização do Território, a redução do número de Freguesias assumiu uma prioridade com o objetivo de melhorar o funcionamento interno da Administração Local, dando escala e valor adicional às novas Freguesias (resultado da aglomeração de outras Freguesias) e reforçando a sua atuação e as suas competências.

Gráfico 14: A reorganização administrativa do território trouxe benefícios para as autarquias.



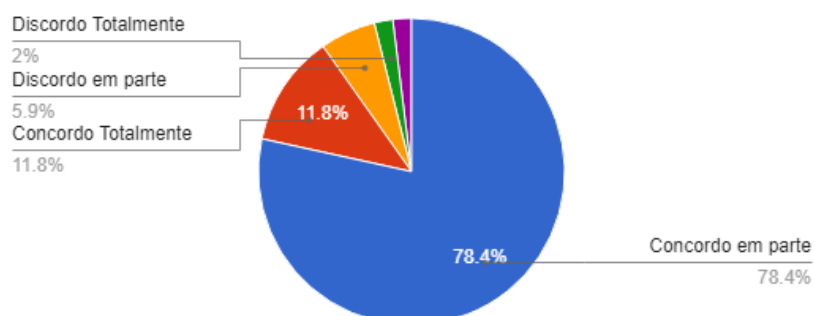
Fonte: Elaboração própria.

No que concerne à reorganização administrativa do território, as opiniões dos inquiridos são muito dispersas, sendo que 14 dos inquiridos discordam totalmente que esta medida trouxe benefícios para as autarquias, 18 dos inquiridos não têm opinião formada e 8 dos inquiridos concordam em parte, tal como aparece descrito no gráfico 14.

3.13 Impacto presente das medidas da Troika

É ao nível do endividamento que todas as normas consequentes geraram impacto, pois foram estabelecidos limites e impostas regras com a finalidade de redução do endividamento, tanto a nível de endividamento líquido como de endividamento resultante da contração de empréstimos de médio e longo prazo e curto prazo. Nos casos em que os municípios excedessem os limites estabelecidos, estes ficaram obrigados a reduzir uma percentagem de acordo com o estabelecido nos diversos LOE, do montante que exceda o limite violado, caso não se verifique esta redução ficam sujeitos a uma redução no mesmo montante das transferências a efetuar do OE. A violação dos limites de endividamento líquido implica redução da transferência de FEF no mesmo montante do excesso do endividamento. Os municípios ficam sujeitos a sanções no caso de incumprimento de qualquer prestação da dívida do contrato de empréstimo, e caso ocorra, ficam obrigados a fixar a taxa máxima do IMI, em vigor à data do incumprimento, sob pena de resolução do contrato.

Gráfico 15: Ainda existe impacto significativo das medidas da Troika.



Fonte: Elaboração própria.

Como se verifica no gráfico 15, a maioria dos inquiridos (40), nesta questão, concordam em parte que ainda existe impacto significativo das medidas da Troika, e 6 dos inquiridos concordam totalmente. Por outro lado, 3 dos inquiridos afirmam discordar que ainda existe impacto significativo destas medidas.

4. Conclusões

Para além da consolidação orçamental e da estabilização financeira o Memorando de Entendimento contemplou a execução de um abrangente programa de reformas estruturais, reformas essas que teimavam em não serem feitas sem a ajuda e comprometimento com entidades externas internacionais. Estas reformas tiveram como objetivo assegurar a sustentabilidade do setor público e dos serviços por ele prestados. Apesar de darem resposta aos desafios específicos de cada setor, as reformas estruturais seguiram uma visão estratégica transversal. Entre os principais objetivos destacou-se o aumento da eficiência, flexibilidade e transparência da administração pública.

A Gestão e Transparência das Finanças Públicas acarretaram novos deveres de reporte e monitorização da execução orçamental, tais como o relatório de riscos orçamentais e o reporte trimestral das contas do Setor Empresarial do Estado. Em complemento do anterior, a nova Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) estabilizou o agravamento do endividamento das entidades públicas – efetivamente, e segundo o entrevistado, o endividamento aumentava porque tendo sido determinada obra orçamentada, e mesmo não havendo disponibilidade financeira, a despesa era feita à mesma. Agora isso mudou e se não houverem as chamadas disponibilidades financeiras, o município não pode avançar com as obras. Com a publicação da LCPA, o município não pode ter os chamados “pagamentos em atraso”. Antigamente os municípios tinham dívidas de pagamentos em atraso superiores, em alguns casos, a três anos. Isto significava um grande atraso, pois o pior pagador do mercado acabava por ser a “máquina” do Estado. O entrevistado sobre esta matéria referiu: *“Hoje em dia temos 26 dias de PMP, o que é bastante bom uma vez que reduzimos até os 30 e 60 dias que normalmente lá fora se utiliza em termos de prazo de pagamentos (...) a LCPA veio alterar toda a estratégia a nível financeiro dos municípios, ou seja, quem não tem dinheiro não tem vícios. Não havendo dinheiro não há obra.”* – enquanto a Lei das Finanças Locais e a Lei das Finanças das Regiões Autónomas procuraram diminuir essencialmente o endividamento dos municípios e das regiões autónomas.

A legislação laboral da função pública instituiu novos procedimentos como a diminuição da massa salarial do setor público, redução de efetivos e limitação da contratação de pessoal, associada à alteração do período normal de trabalho de 35 para 40 horas semanais, atualmente revertidas.

Adicionalmente foram executadas outras medidas, destinadas a compensar a decisão do Tribunal Constitucional de 5 de abril, que determinou a reposição do subsídio de férias aos funcionários públicos e pensionistas e quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, bem como à revisão da aplicação da contribuição social sobre prestações de doença e de desemprego. As medidas de consolidação orçamental em 2015 identificadas no quadro do 11º exame regular

do Programa de Ajustamento Económico decorreram essencialmente do processo de racionalização e reorganização do setor público.

Da análise aos municípios foi possível verificar o enorme esforço financeiro e o apertado dever de reporte de informação, ainda mais reforçado pelas medidas presentes no memorando de entendimento. Ora, isto acabou com um período em que os municípios não eram responsabilizados por ninguém, mesmo perante uma gestão danosa na sociedade – por exemplo, com dívidas avultadas que não eram pagas atempadamente, conforme referido em cima. No geral, toda a legislação em vigor é cumprida, dentro dos padrões estabelecidos, visando evitar repercussões negativas para as autarquias, como por exemplo, na diminuição das transferências da Administração Central do Estado.

Embora a sua autonomia pese, o município continua a apresentar um elevado grau de dependência financeira, nomeadamente em relação às transferências da Administração Central. Daí o grande esforço em cumprir todas as normas para que não haja diminuição das transferências municipais. A frase emblemática da entrevista com o Órgão Dirigente do Município de Cantanhede é aqui de novo repetida, pela enorme e profunda mudança que significou: *“sem fundos, não há obra!”*.

Podemos afirmar que a Troika quis mexer com as atividades de gestão dos municípios e do poder local, de forma algo “revolucionária” e de fundo.

Ao nível da receita autárquica a taxa de execução do orçamento da receita continuou, como no geral dos municípios⁴⁴, aquém do desejável, indiciando empolamento orçamental, nomeadamente por sobre estimativa da rubrica relativa a venda de bens de capital. Este facto apresenta graves consequências na despesa assumida, já que o teto do total dos compromissos tem por referência o total da receita estimada, e na posterior falta de meios financeiros, agravando a situação financeira e de tesouraria dos municípios.

Da visão obtida, através do estudo de caso realizado, em alguns casos, parece ser necessário um maior controlo da aplicação das regras previsionais existentes (POCAL e outras), eventualmente criando outras mais restritivas, com um efeito ainda mais disciplinador sobre o comportamento do município no que toca ao planeamento orçamental. Deste modo, está preconizada a necessidade de se garantirem todos os recursos financeiros necessários à execução do Orçamento do Estado, de forma a minimizar os custos da dívida pública numa perspetiva de longo prazo e assegurar a sua distribuição equilibrada pelos orçamentos dos diversos anos.

Na Lei de Enquadramento Orçamental está previsto que todas as entidades públicas apresentem contas usando o Plano Oficial de Contabilidade Pública, exceto para as que adotaram o sistema de normalização contabilística ou as Normas Internacionais de Contabilidade. A disseminação

⁴⁴ Segundo Anuário Financeiro dos Municípios portugueses.

da contabilidade financeira a praticamente todas as entidades das Administrações Públicas são a base para um melhor sistema contabilístico.

A informação orçamental e financeira de diferentes aplicações de contabilidade e referenciais contabilísticos permitirá obter futuramente novas fontes de informação. Nomeadamente, sobre as contas consolidadas das Administrações Públicas, ao nível da posição financeira, reconhecendo ativos e passivos, desempenho financeiro, com o reconhecimento de gastos (custos) e rendimentos (proveitos), dos fluxos de caixa e da execução orçamental. Numa visão geral, as reformas consequentes do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro às autarquias locais, foram vantajosas e ainda são visíveis os impactos dessas mesmas medidas.

O presente estudo permitiu perceber a existência de fatores que impediam o avanço económico do país, como a falta de reporte de informação, compromisso e controlo da dívida pública. Estas medidas vieram não só penalizar os municípios em incumprimento, uma situação antes “impensável”, pois estavam à margem, e por conseguinte, “acima” da lei, bem como, ajudar no seu conjunto, a criar uma base mais organizada, disciplinar e responsável na gestão dos recursos públicos.

A primeira limitação do estudo prende-se com a dificuldade em obter uma amostra mais significativa, certamente que uma amostra mais significativa e representativa da população em estudo permitiria uma maior validade externa. A segunda limitação está relacionada com a falta de estudos com o mesmo objetivo/tema e com a mesma população alvo. Como sugestão de pesquisa futura, sugere-se inquirir, de futuro, políticos em vez de técnicos. Este estudo inquiriu técnicos que se mostraram contentes com as mudanças realizadas ao nível da legislação e regulamentação, mas esta poderá não ser a perspetiva dos políticos, que se vêm muito limitados na sua ação pelas mudanças implementadas.

Resta somente afirmar que é em tempo de crise (vejamos as guerras e as descobertas que daí advêm, por exemplo o caso da 2ª Guerra Mundial – com notáveis avanços registados ao nível da medicina mas também ao nível dos transportes, entre outros) que poderá haver um maior avanço e um maior “arriscar” – pois ao se reconhecer que há necessidades específicas e fragilidades que terão causado essas necessidades, as sociedades poderão avançar e mudar mesmo o seu seio social – isto é, mudar a sua cultura – quer das populações, quer da administração pública em particular. Que foi o que apuramos com este estudo. Adicionalmente, sendo Portugal um país que respeita as entidades internacionais, tendo baixo etnocentrismo (não nos julgamos superiores a outras nações e culturas), os resultados alcançados e a sua aceitação foram tanto melhores por esse motivo.

Referências

- Araújo, J.F. (2002). *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*. Quarteto Editora. Coimbra.
- Barbosa, S. (1994). *Management Público: Reforma da Administração Financeira do Estado*. Lisboa: Editora Rei dos Livros.
- Benito, B., Brusca, I., e Montesinos, V. (2005). Local Government Accounting: an international empirical analysis, in A. Bourmistrov and F. Mellemvik (Eds.), *International Trends and Experiences in Government Accounting*, Oslo: Bodo - Graduated School Business.
- Bernardes Arménio Ferreira (2001). *A contabilidade pública autárquica*. Centro de Estudos e Formação Autárquica, Lisboa.
- Caiado, A. C. P. e Pinto, A. C. (2002), *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública*. 2ª edição, Lisboa: Áreas Editora.
- Carvalho, J. B. C., Martinez, V. P. e Pradas, L. T. (1999). *Temas de Contabilidade Pública*. Lisboa: Editora Rei dos Livros.
- Carvalho, J. B. C. e Jorge, S. (2003). Governmental Accounting in Portugal and the information disclosed on cash and accrual basis: the case of Porto municipality, Working paper apresentado no 26º Congresso Anual da European Accounting Association, Abril, Sevilha.
- Dos Santos, E. A. (2012). *Sem crescimento não há consolidação orçamental*. 1ª edição, Lisboa: Edições Sílabo.
- Fernandes, Maria J. Silva (2009). Developments in Public Accounting in Portugal. *Revista Enfoques*, Vol. VII, nº 11.
- Franco, Sousa (1992). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, 4ª edição, Almedina, Coimbra.

Jorge, S. (2005). The reform of Governmental Accounting in Portugal: An Application of Lüder's Contingency Model. In: Bourmistrov, A. and Mellemvik, F. (Eds.), *International Trends and Experiences in Government Accounting*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Nogueira, S., Carvalho, J. (2006). *O Sistema de Informação Contabilística da Administração Pública Portuguesa segundo: Perspetiva de “Especialistas”*. Estudo Empírico. Disponível em: http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/2025/1/Sonia_XVIII_Encontro_ADCES.pdf

Legislação relevante

- Lei das Autarquias Locais - Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.
- Quadro de competências dos municípios, em consonância com as freguesias - Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro.
- Reorganização administrativa territorial autárquica - Lei nº 22/2012, de 30 de maio
- Lei das Finanças Locais - Lei n.º 73/2013
- Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso - Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro

Anexo 1: Entrevista transcrita

Instituição/ Câmara Municipal: Cantanhede

Nome do entrevistado: José Alberto Arêde Negrão

Habilitações académicas: Licenciatura

Cargo / pelouro ocupado na Câmara: Diretor Departamento Administrativo e Financeiro

Questão 1: Como avalia a reforma da administração local? Esta reforma ao nível da administração local, no setor da gestão municipal, na área financeira teve dois pontos bastante positivos, por um lado foi uma maior responsabilização dos diversos agentes da administração local, quer executivo, quer chefias e colaboradores, cada um na sua vertente, isto é, quer na sua equipa de trabalho quer em termos de eleitos locais.

Por outro lado também um conjunto de regras e procedimentos que foram sendo colocados que se tornaram mais eficientes, mais assertivos e que originaram um maior controlo do endividamento e da assunção de novos compromissos. O que se passava é que havia algum descontrolo das contas públicas dos municípios. Era necessário regular/estabilizar essas mesmas contas municipais tanto que tiveram de ser criados objetivos, procedimentos e regras de um maior controlo dessas mesmas despesas.

Anteriormente, os orçamentos estavam empolados, eram de um valor muito superior e eram orçamentos irreais, ou seja não correspondiam àquilo que havia, realmente, monetariamente. Hoje os valores são reais, e chegamos ao final do ano financeiro e a execução desse orçamento corresponde a mais de 95%, o que é bastante positivo. Quando, anteriormente, julgo que em algumas circunstâncias, alguns municípios tinham uma execução de cerca de 50%, o que não é aceitável. Resultava que os orçamentos estavam demasiado empolados.

Estas novas regras, ao nível da Administração Local, promoveram também uma outra situação, passou a ver um outro planeamento, que é outro fator importante, as coisas começaram a ser planeadas de outra forma. Portanto, nesse aspeto acho que foi positivo.

Questão 2: Considera que com a reforma anterior as autarquias locais, nomeadamente os Municípios e Freguesias, viram as suas competências reforçadas? Depende da perspetiva, em termos, do que estamos a falar. Surgiram novas competências. Este controlo e esta fiscalização quebrou a autonomia financeira dos municípios, ou seja, passaram a ser controlados de outra forma.

Ganharam novas competências, novas áreas de atuação mas tiveram uma maior fiscalização. Um conjunto de procedimentos e regras instituídos. Os dados têm de ser reportados para o SIIAL, criaram-se plataformas e houve uma maior ação em termos do tribunal de contas, em termos de fiscalização.

Questão 3: Considera que as alterações preconizadas por esta proposta de Lei levarão a perda de competências por parte das autarquias locais? Perda de alguma autonomia administrativa e financeira, mas por outro lado, o reforço das competências em diversas áreas. O problema é que muitas vezes não vêm acompanhadas do pacote económico-financeiro necessário. Há um reforço do poder (75/2012) da Assembleia Municipal. A Assembleia Municipal passa a ter um maior controlo e fiscalização sobre os municípios. Recordo por exemplo a atribuição de subsídios às juntas de freguesia que anteriormente a camara atribuía de forma livre passam a ser sujeitos à AM. Houve aumento de competências mas perda de alguma autonomia fruto de maior fiscalização ou aperto das entidades competentes.

Questão 4: O problema de endividamento das autarquias locais passou a dominar a agenda das mesmas? Passou. Por várias razões. Para já porque o endividamento faz depender a ação dos municípios, um município endividado não pode recorrer a um determinado tipo de situações, como empréstimos se esgotou esse mesmo endividamento e não pode fazer face a outro conjunto de situações a nível da contratação de pessoal e outro tipo de despesas. Foram introduzidos alguns mecanismos de alerta, há uma maior responsabilização através do novo regime das autarquias locais – RFALEI. Por outro lado, há um aumento generalizado do poder interventivo dos munícipes, uma vez que estes começam a dar uma maior importância à avaliação da situação económica e financeira dos municípios a que pertencem. Esta situação económica e financeira dos municípios passa a estar na primeira linha, passa a ter uma importância fundamental, nomeadamente na área financeira, quer eleitos locais, para ter algum equilíbrio e acima de tudo contas sustentadas para não haver problemas. Houve um elemento que é a publicação da LCPA, que é determinante ao nível da atividade do município, ou seja, antes o endividamento aumentava porque havia um valor inscrito no orçamento mas não tinham um suporte financeiro e a despesa era feita à mesma. Agora se não houverem as chamadas disponibilidades financeiras, o município não pode avançar com as obras. Com a publicação da LCPA, o município não pode ter pagamentos em atraso. Antigamente os municípios tinham dívidas de pagamentos em atraso superiores a um ano dois anos, três anos... Havia situações dessa natureza, nós aqui não tivemos, mas tínhamos também alguns valores em atraso. Hoje em dia temos 26 dias de PMP, o que é bastante bom uma vez que reduzimos até os 30 e 60 dias que normalmente lá fora se utiliza em termos de prazo de pagamentos. A LCPA veio alterar toda a estratégia a nível financeiro dos municípios, ou seja quem não tem dinheiro não tem vícios. Não havendo dinheiro não há obra. Tem de haver verba para avançar e a Câmara se tiver pagamentos em atraso é penalizada.

Questão 5: Como se adaptou a sua câmara relativamente ao surgimento de várias leis relacionadas com pagamentos em atraso? Foi difícil. Nos serviços que trabalham connosco cultura, obra e desporto não havia muito planeamento. Muitas situações eram feitas em cima do

joelho e deixou de haver essa lógica. Há aqui um fator que passa a ser determinante que é o planeamento. Ou seja, os serviços se fizerem as suas ações de forma planeada as coisas resolvem-se e os serviços financeiros dão o seguimento de outra forma normal. Se fizerem na véspera é complicado. Por outro lado se estiverem a promover eventos obras que não estejam devidamente programados é um 31. É essencial que haja planeamento. O planeamento é a palavra chave de todas estas reformas. Para levar a cabo todas estas medidas tem de haver planeamento, caso contrário torna-se uma situação bastante complicada.

Questão 6: Quanto à dívida municipal, qual a estratégia que o município adaptou? Houve uma ligeira diminuição dos investimentos. Mas não foi só por essa questão. A Câmara tinha um plano de saneamento financeiro que já vinha de trás e esse plano tem estado a ser cumprido à risca. Temos tido, nos últimos anos, bons resultados financeiros, temos feito obras, recorrendo a fundos comunitários, temos muitas obras que foram apoiadas a 85%. Tendo sempre presente que os fundos comunitários têm uma capital de participação mas têm capitais próprios, ou seja temos sempre que investir. Mantendo essa linha de endividamento a qual não conseguimos e não devemos e não podemos ultrapassar porque somos fiscalizados e esses objetivos tem sido amplamente superados nos últimos anos.

Questão 7: O município aderiu ao Programa de Apoio à Economia Local - PAEL (Lei n.º 43/2012 para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias)? Não teve essa necessidade. E foi exatamente esse o motivo, não houve necessidade? Sim, não houve necessidade. O município está a ser solidário com aqueles que têm dívidas. Há duas perspetivas, a de quem deve a de quem não devendo tem de pagar e ser solidário com os outros. A câmara está a pagar aquilo que a lei determina para ser solidária com aqueles que têm dívidas.

Questão 8: Qual a sua opinião relativamente às restrições impostas à gestão financeira dos municípios, através do estabelecimento de limites aos défices, endividamento e pagamentos em atraso? Isso põe em causa a perda do poder de AF da AL. Se não fosse esta imposição talvez continuássemos a ter situações de alguns descabimentos. Alguns municípios endividaram-se com algumas obras que são megalógonas, que têm custos muito acima da média. Há municípios com dívidas que não sei como vão fazer, mas serão certamente os munícipes que irão ter alguns problemas, dado que avançaram com obras, algumas delas que até já fecharam. O município A tinha uma piscina, o município B com outra dimensão também tinha de ter piscina, ou seja, nunca houve uma estratégia de intermunicipalização. Eu sou o município A, tu és o B e outro o C, eu tenho uma piscina, tu um pavilhão o outro... é o bairrismo levados aos extremos, muitas vezes não é só nos municípios, acontece também nas freguesias este Bairrismo. Todas elas têm de ter o seu pavilhão, na maioria das vezes não é utilizado, fica a degradar-se e portanto

julgamos que com este aperto nos últimos anos, deve ter servido de lição a muitos municípios e isso deixou de existir.

Questão 9: Relativamente às medidas relacionadas com a despesa, o controlo de despesas é uma prioridade na sua câmara? Não.

Questão 10: Teve efeitos, em termos, de redução de postos de trabalho? Se sim, em que áreas especificamente? Tivemos, na altura, redução de postos de trabalho na área operacional. Houveram situações de aposentações que surgiram e noutras situações foram efetuados alguns ajustamentos. Se foi efeito da troika? Terá sido, também, mas não sinto de forma tão acentuada como noutros municípios e noutras situações.

Questão 11: No que diz respeito ao reporte de informação, após a intervenção da TROIKA, houve alterações? Sim. Passou a ser feito esse controlo ao nível do SIIAL, para nós, é importante por um lado, mas toma-nos bastante tempo, ou seja, temos de ter sempre alguém, que está sempre disponível, sempre com estes dossiers. Temos o reporte financeiro porque se não reportamos corretamente temos consequências, cortam-nos nos fundos e nas transferências. Nalguns aspetos achamos, de alguma forma, esse reporte excessivo, principalmente ao nível do SIIAL, são muitos impressos, temos de ter dois funcionários só para este tipo de reporte, torna-se complicado.

Questão 12: A redução das transferências para as administrações locais impostas pela Troika trouxeram impactos para a Câmara? Se sim a que nível? Sim, trouxeram. Mas isso sentiu-se. Mas deu lugar a que houvesse mais envolvimento nos fundos comunitários? Deu lugar a que houvesse outras estratégias para a obtenção de receitas e de alguma forma haver algum ajustamento na despesa que torna-se as contas mais equilibradas e mais estáveis.

Questão 13: Quanto ao ordenamento de território, quais as alterações? Passamos de 19 para 14 freguesias.

Questão 14: Considera que a medida anterior trouxe benefícios para o município? Sinceramente, acho que não. As freguesias que se juntaram continuam a ser distintas de alguma forma. Nalgumas circunstâncias já com a fusão havia equipamentos da freguesia A e depois a freguesia B quis igual equipamento, que é a tal situação das tais capelinhas, do tal bairrismo. O que mudou foi que os órgãos representativos eram quatro e passaram a ser dois, havia duas juntas e duas assembleias de freguesia que trazem encargos ao nível dos eleitos locais e passou a ter só uma. É engraçado que algumas freguesias têm o serviço administrativo na freguesia A e continuam a ter serviço administrativo na antiga freguesia, portanto, não acho que tenha sido por aí. Ou seja, o bairrismo ao nível das freguesias é muito forte e levou a que se mantenha essa divisão, subdivisão em duas áreas territoriais que continuam a não rentabilizar os equipamentos num todo e continuam a ser tratadas como duas áreas distintas e com territórios administrativos distintos se tratassem.

Questão 15: Na sua opinião, que oportunidades derivam do novo enquadramento dos municípios em Portugal?

Em termos políticos houve um reforço das competências da assembleia municipal, da 75/2012. O que antigamente a Câmara fazia e tinha competências para fazer, passou a ser da competência da Assembleia Municipal sobre proposta da Câmara. Para além disto houve também um conjunto de medidas que foram tomadas e que foram legisladas na área de RH. A troika teve um grande impacto a dois níveis: financeiro e recursos humanos. A ação do SIIAL, os dados que são reportados, ao nível financeiro, são também reportados ao nível dos recursos humanos. Tivemos situações que abrimos concursos há dois anos, em que tivemos de pedir uma autorização especial ao ministro para abrir esses concursos, ou seja há uma maior controlo ao nível financeiro e ao nível de recursos humanos. Estivemos vedados, durante muito tempo da possibilidade de fazer concursos. A situação do congelamento de carreiras, estagnou, o que veio a desmotivar parte dos ativos do município, devido ao facto de não terem expectativas de progressão bem como aumentos dos vencimentos. As próprias chefias não poderem ser nomeadas por concurso, sendo indicadas aquelas que eles queriam. Houve uma redução do número de chefias, em função dos critérios que foram fixados, houve um conjunto de constrangimentos que diminuiu a autonomia do poder local, municípios e freguesias.

Questão 16: Considera que existem competências da administração central que deveriam ser transferidas para os municípios?

Está em estudo um novo diploma que prevê novas competências na área dos municípios. Estamos a falar essencialmente com escolas, temos neste momento jardins-de-infância e 1º ciclo, só não temos a questão dos professores porque o pessoal não docente é nosso. Pontualmente, na questão das C+S considero que os municípios venham a alargar a sua área de atuação. Alguns municípios já o fizeram com protocolos especiais, nós não o fizemos porque as escolas estavam extremamente degradadas e iria exigir um esforço suplementar enorme. Vamos ver se vêm com envelope financeiro para fazer face a essas alterações. Mas vêm-se, também alterações ao nível da proteção civil, do domínio público marítimo, que as capitánias têm sobre as praias. Neste momento completamos com nadadores salvadores, completamos com outras áreas mas prevê-se que essa situação possa passar os municípios. Concordo com a delegação de competências e com este aumento das competências dos municípios, porque conhecem mais a realidade local, estão mais próximos das populações. Resta saber se paralelamente ao diploma que atribui essas competências aos municípios vem um enquadramento em termos financeiros porque grande parte dos equipamentos estão degradados e nós sabemos que enquanto estão do lado da Administração central, podem estar degradados quando passam para o lado dos municípios as populações querem que os mesmos sejam beneficiados no dia seguinte. Vamos ver como se comporta relativamente a esta relação entre o aumento e necessidade depois de ter meios necessários para arrancar e exercer essas novas competências.

Questão 17: Qual a sua opinião sobre o novo regime jurídico da recuperação financeira municipal (Lei 53/2014) e a criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM)? A Câmara tem estado a pagar para os municípios que estão em incumprimento. Sobre o ponto de vista da solidariedade compreendo que os municípios sejam solidários, mas por outro lado tenho alguma dificuldade em compreender que os municípios que cumprem sejam penalizados e tenham que contribuir para aqueles que não cumprem. Fico algo dúbio com uma situação destas, por um lado, concordo com o princípio da solidariedade, mas depois parece que o crime compensa, ou seja quem não se comporta bem é ajudado. É certo que quem adere a este fundo tem depois regras apertadas, a autonomia nas outras circunstâncias é pouca, aqui passa a ser nenhuma. São controlados a todos os níveis, conduzidos nas suas ações, mas andaram durante anos a assobiar para o ar e depois têm os outros municípios que são solidários. Portanto eu concordo por princípio, custa-me aceitar que quem nada fez, depois venha alguém ajudar a resolver a situação e que todos sejam solidários mas que não tenham nenhum benefício dessa situação.

Questão 18: Como avalia as alterações introduzidas pela Lei 73/2013 em matéria de financiamento? Os objetivos, por uma questão de coerência, são criados para que as autarquias tenham alguma solidez económico-financeira, e tenham essa mesma estabilidade financeira portanto são coerentes com aquilo que se pretende nesta matéria.

Questão 19: Considera que a transferência/assunção de competências dos municípios está esgotada ou há espaço para assumir competências adicionais? Há competências que podem ser transferidas desde que haja as tais contrapartidas. Há aqui áreas de intervenção que se forem transferidas vamos ter de reforçar com técnicos especializados e podemos não ter e termos de ajustar internamente. No fundo os municípios são capazes de dar uma resposta às diferentes solicitações, quer dos munícipes, quer do estado, da Administração Central para assumir novos desafios. Apesar destas medidas todas que temos falado, os municípios nem sequer são os principais causadores da dívida pública, se estivermos a falar da administração Central a situação é bem pior. Agora os municípios têm a capacidade de dar a volta, de mobilizar e assumir compromissos com as suas populações e com a tutela no sentido de ir ao encontro das necessidades das suas populações. Aqui em concreto se o Estado/Administração Central entenderem e os municípios também através da associação nacional de municípios que o mais adequado é transferir novas competências acho que os municípios têm know-how para isso e têm capacidade de dar resposta eficaz, as coisas tem de ser colocadas no seu valor, ou seja não pode haver novas competências sem haver depois o outro lado.

Questão 20: O que, na sua opinião, é que a Troika mudou? Maior responsabilização na assunção da despesa pública, ou seja, havia irresponsabilidade financeira quer das chefias quer dos eleitos, maior planeamento das suas ações. Foi um mal necessário. Dizendo que foi um mal necessário, digo que foi positivo, contudo tem sempre aspetos positivos e aspetos negativos.

Acho que se os municípios tivessem trabalhado de outra forma, 20 anos 30 anos atrás, havia mecanismos para não ter de chegar onde chegamos mas tivemos de tomar medidas extremas para colmatar essas situações.

Questão 21: Mesmo em 2017 e após a intervenção da Troika ainda sente que existe impacto significativo da Troika? Sim, nota-se alguma abertura nesta fase, em que já foi visível ao nível do orçamento de estado para este ano, mas ainda se notam alguns apertos que são decorrentes das medidas implementadas pela troika. Ou seja, provavelmente os municípios não vão voltar ao que eram dantes, devem ter aprendido uma lição, e dentro desta situação há municípios com grande aperto, e há situações de grande gravidade, há municípios que estão financeiramente muito mal e que não sei como vão fazer para resolver os problemas que têm, nomeadamente os seus compromissos do dia-a-dia.

Questão 22: O seu impacto terá efeito no médio-longo prazo? Vai ter impacto durante alguns anos. Acho que pode ter tido impacto quer para as novas gerações em termos da cultura da organização, temos que cada um ser responsáveis. Não falo do caso de Cantanhede, mas alguns eleitos endividaram-se e depois quem vier que feche a porta, agora existe uma maior responsabilização, acho que as pessoas devem ter aprendido a lição e devem ter assimilado alguns comportamentos, atitudes e compromissos diferentes.

Questão 23: Qual a sua visão sobre o futuro dos municípios no pós troika? Estamos a sentir já hoje, estamos quase a meio de 2017, que algumas destas medidas provenientes da troika, estão a ser mais aliviadas. Temos um conjunto de ações, que nos dão de alguma forma esses indicadores. Ao nível, por exemplo, dos recursos humanos estamos a fazer um levantamento para a direção geral das autarquias locais. Por outro lado temos a questão dos precários, e a questão da consolidação, da passagem dos recibos verdes para situações definitivas, esse levantamento esta a ser feito ao nível da AC prevê-se que dentro de em breve sejam feitos alguns ajustamentos às AL. Nós temos algumas situações de recibos verdes ao nosso serviço, as perspetivas é que possam passar a integrar mapas de pessoal, não sabemos em que condições mas estamos a ver essas situações. A questão da mobilidade ou seja as mobilidades intra carreiras, a possibilidade de transitar, reunidas um conjunto de condições, de uma carreira para outra. Alguém que está como assistente técnico, entretanto é licenciado e a sua tarefa foi ajustada à licenciatura, houve já este ano a consolidação, deixou de ser uma mobilidade para uma situação definitiva. Ao nível da área financeira há alguns pequenos ajustamentos, algumas situações que nós vimos, há a perceção, em termos troika as coisas estão a abrir de forma gradual, mediante dados concretos, ou seja, antes se perguntassem quantos recibos verdes havia no país não sabiam, que o orçamento de estado 2018 venha contemplar essas alterações. São sinais positivos que as coisas estão a ter alguma abertura. Não podemos estar no 80 e passarmos

para o 8, nem podemos passar novamente para o 80. São alterações graduais em função das mobilidades orçamentais que estão ao nível do orçamento de estado e dos municípios também.

Anexo 2: Questionário

Inquérito às autarquias locais

Este inquérito visa sustentar a investigação que eu, Michelle Dias Navega, estou a desenvolver no âmbito da minha tese de mestrado subordinada ao tema: "Implicações da troika nas autarquias locais.", no âmbito do mestrado em Gestão da Universidade de Aveiro. Trata-se de uma tese orientada pelo Professor Doutor Manuel Oliveira, com co-orientação da Professora Doutora Mara Madaleno, que tem como objetivo estudar e estruturar a forma como as autarquias foram afetadas pelas medidas do programa de ajustamento económico e financeiro. O inquérito está estruturado em 15 questões, maioritariamente de resposta fechada, e demora aproximadamente 3 minutos a ser respondido.

A reforma administrativa do poder local decorre do Programa do XIX Governo Constitucional, com o objetivo de melhorar a gestão do território e a prestação de serviço público aos cidadãos. A mudança do atual modelo autárquico visa uma reforma da gestão, da política e do território e pretende propiciar uma administração mais eficaz e eficiente com a consequente racionalização dos recursos públicos.

Questões:

1. A reforma da administração local promove as medidas que a administração local precisa.
2. As autarquias locais, nomeadamente os Municípios e Freguesias, viram as suas competências reforçadas.
3. As competências da Assembleia Municipal foram reforçadas:
 - a. na apreciação das contas do município.
 - b. na fiscalização da atividade do município.
 - c. na atribuição de subsídios.
 - d. Não foram reforçadas.
4. Houve perda de competências do Município para a Assembleia Municipal.
5. O endividamento das autarquias locais passou a dominar de forma mais acentuada a agenda das mesmas.
6. O município, relativamente ao surgimento de várias leis relacionadas com pagamentos em atraso, adaptou-se bem.
7. As restrições impostas à gestão financeira dos municípios, através do estabelecimento de limites aos défices, endividamento e pagamentos em atraso foram positivas.
8. O controlo de despesas é uma prioridade no município, acentuada depois da Troika.

9. Houve redução de postos de trabalho devido à presença da Troika.
10. Houve maior reporte de informação após a intervenção da Troika.
11. A redução das transferências para as administrações locais impostas pela Troika trouxeram impactos.
12. A reorganização administrativa do território trouxe benefícios para as autarquias.
13. Ainda existe impacto significativo das medidas da Troika.
14. Qual o número de cidadãos no seu município?
15. Agradeço a sua colaboração e peço que identifique a qualidade com que preencheu este inquérito.